EUROPA FRENTE AL ESPEJO:

PERSPECTIVAS DE PROGRESO TRAS LAS ELECCIONES EUROPEAS

SEGUNDA EDICIÓN ACTUALIZADA

AVANZA
LABORATORIO DE IDEAS DE PROGRESO

EUROPA FRENTE AL ESPEJO:

PERSPECTIVAS DE PROGRESO TRAS LAS ELECCIONES EUROPEAS[1]

AVANZA

1 Esta es una edición actualizada del informe de AVANZA “EUROPA FRENTE AL ESPEJO”

© de esta edición, julio 2024

AVANZA
LABORATORIO DE IDEAS DE PROGRESO

Ferraz, 66
28008 Madrid
info@lab-avanza.es

Edición
Editorial Pablo Iglesias

Impresión
Nemac comunicación, servicios editoriales

ISBN: 978-84-123909-7-1
Depósito legal: M-12548-2024

Imágenes de portada:

Guerra y Paz (2022)
Acrílico sobre lienzo
97x130 cm
Fran MIiguel Lara (Madrid, 1972)

Fran Miguel Lara utiliza la técnica del dibujo digital para contar historias enteras narradas en una única imagen y también realiza obras sobre lienzo sin abandonar esa modernidad que lo caracteriza.

El poder de comunicación y de imaginación que hay en las obras de Lara es lo que lo conecta de forma directa con los espectadores, que, al mirar cualquiera de sus obras, entran en el imaginario del artista para desarrollar el suyo propio y convertirse en protagonistas de la interpretación - individuales o colectivos - de cada una de las obras.

Las obras de Fran Miguel Lara pueden catalogarse en el movimiento de arte concreto, una tendencia del arte abstracto. Las líneas y los colores son concretos por sí mismos. Predomina la forma sobre el color y utiliza colores planos. También se enmarca en el figurativismo abstracto, porque cuando representa imágenes están despersonalizadas.

Estas obras pertenecen a colección privada de Margarita Asuar, curadora de la exposición individual de Lara titulada “Imagina...”, donde el artista rememoraba el canto universal por la paz y la esperanza siempre tan necesario con modernos dibujos digitales y lienzos en blanco y negro con gran poder de expresión y silencio para dejar espacio al pensamiento de quien ve sus obras.

El blanco y el negro son el contraste de la paz y la guerra, de la abundancia y la pobreza. Es la dicotomía con la que nos hacer reflexionar.

(Margarita Asuar)

“Una línea dibujada al azar sobre un papel en blanco, siempre será mejor que cualquier línea de fuego perfectamente planificada.”

(Fran Miguel Lara)

El papel utilizado para la impresión de este libro es cien por cien libre de cloro
y está certificado como papel ecológico.

Al amparo de la legislación vigente sobre propiedad intelectual y con apercibimiento de las sanciones previstas en la misma, quedan rigurosamente prohibida la reproducción total o parcial por cualquier procedimiento o tecnología, aun citando su procedencia, salvo autorización por escrito de los titulares de copyright.

Índice

Presentación 5

Equipo redactor 7

Resumen ejecutivo (20´ de lectura) 9

Primera dimensión:
Fuerte por dentro, fuerte por fuera 16

- Introducción (a modo de resumen) 17
- ¿Descuelgue frente a las otras grandes potencias? 20
- Los mercados financieros al servicio de la economía: la unión bancaria y la unión del mercado de capitales 25
- Cohesión social de la UE 28

Segunda dimensión:
Economía segura, comercio abierto 30

- Introducción (a modo de resumen) 31
- Reforma del sistema multilateral de comercio basado en reglas 34
- Una política comercial sostenible a favor de la transición climática 35
- Una política comercial más inclusiva y defensora de los Derechos Humanos 36
- Fortalecer el partenariado UE-América Latina. El necesario acuerdo con Mercosur 37
- Una alianza estratégica con África 38
- Una autonomía estratégica abierta que guíe nuestro reposicionamiento en el mundo 40

Tercera dimensión:
Europa ¿referente en la lucha contra el cambio climático? 42

- Introducción (a modo de resumen) 43
- Las transiciones verde y energética en la UE 46
- Ser vanguardia supone también implicarse en la transición verde y energética a escala global: las nuevas fronteras de la cooperación con socios estratégicos de sur global 50

Cuarta dimensión:
¿Europa en el podio de la Inteligencia Artificial? 53

Introducción (a modo de resumen) 54

¿De dónde partimos? 57

No a cualquier precio: ¿cuál ha de ser el objetivo? 59

Cambio de paradigma: promover un ecosistema de alto potencial innovador en IA 62

Necesitamos crecer 67

Quinta dimensión:
Defensa europea, seguridad mundial 72

Introducción (a modo de resumen) 73

Amenazas y desafíos a la seguridad y la defensa europea 77

La tercera etapa de la integración europea: el pilar común de seguridad y defensa 80

La necesidad del aumento de las capacidades y de los recursos 88

La opinión pública y las actuaciones de las élites políticas 91

Sexta dimensión:
Nuevos socios estratégicos para Europa 93

Introducción (a modo de resumen) 94

El nuevo escenario internacional 97

Una nueva estrategia de alianzas para Europa: hacia partenariados en pie de igualdad 99

Nuevos socios estratégicos para Europa 101

La UE y América Latina y El Caribe 102

Un cambio estructural en la relación con África 106

El Mediterráneo 109

Conclusión 112

PRESENTACIÓN

Después de las elecciones europeas de Junio de 2024, “una Europa que acaba de celebrar en las playas de Normandía el 80º aniversario del día D, el inicio de su liberación de la guerra, el nacionalismo y el fascismo, se enfrenta hoy de nuevo al fascismo, el nacionalismo y la guerra”. Esta sentencia clara y contundente de Timothy Garton Ash expresa a las mil maravillas el reto al que se enfrenta la construcción europea hoy.

Aunque los resultados de las elecciones son claros y las fuerzas europeístas siguen siendo mayoría en el nuevo parlamento europeo, uno de los resultados más notorios de las pasadas elecciones es probablemente el avance de la extrema derecha populista e iliberal que quiere menos inmigración, detener las políticas de descarbonización, fuerzas que no consideran prioritaria la integridad territorial de Ucrania y que quieren desmantelar la Unión desde dentro debilitando la integración y devolviendo competencias a los estados.

En esta situación podría ser útil reflexionar sobre cuáles son los grandes retos que, si se avanza en ellos contra lo que las fuerzas populistas proponen, harán progresar a Europa. Cuanta más claridad se tiene respecto a la perspectiva, más ligero se puede andar el camino.

Además, conviene repensar esos retos con ambición y altura en la visión. En muchas ocasiones las reflexiones sobre los retos de progreso que tiene Europa son demasiado introspectivas, dominadas por necesidades que surgen en la construcción europea derivadas de sus propios procesos internos de desarrollo. Pero hoy Europa se enfrenta a un escenario global en cambio profundo y acelerado en términos geopolíticos, donde el Sur global crece en asertividad y el Norte global en diversidad, y donde las tensiones sobre el orden mundial y su liderazgo son crecientes. En esta nueva coyuntura la pregunta de si realmente Europa está en condiciones de competir en influencia y en alianzas globales frente a los EE. UU. y China, es una pregunta y un enfoque realmente pertinente. Esa mirada, hacia dentro y hacia afuera, es la que hemos utilizado en este examen de las perspectivas de progreso de la Unión para el nuevo período político 2024-2029.

Lo hemos hecho con una metodología que puede ser de utilidad, aislando las dimensiones que quizás describen del modo más sintético y comprehensivo el estado de la Unión y sus retos de progreso principales internos y externos.

Hemos definido así seis dimensiones: En primer lugar, su propia cohesión económica y social, una condición básica para aumentar su capacidad estratégica y disponer del potencial suficiente para un liderazgo global. En segundo lugar, analizamos un binomio que se ha hecho presente a escala global en los últimos años: cómo aumentar la seguridad económica de Europa y, al mismo tiempo, mantener un mercado internacional abierto y con reglas de juego justas para todos los países. En tercer lugar, consideramos que, si bien Europa va al frente en materia de lucha contra el cambio climático dentro de sus fronteras, para liderar este reto a escala global todavía hay pasos importantes que dar. En cuarto lugar, nos preguntamos si Europa puede llegar a ser un motor de la innovación y de la tecnología en el campo de la inteligencia artificial (IA) a nivel mundial. En quinto lugar, en una Europa rodeada de conflictos, abordamos su defensa y seguridad. Y en sexto lugar examinamos la capacidad de Europa para forjar alianzas con nuevos socios estratégicos.

En este informe hemos bosquejado un marco de análisis que, por la premura de tiempo, no se basa en nuevos datos empíricos, - como hubiera sido nuestro deseo pues la metodología que utilizaremos en AVANZA siempre estará basada en el método científico, la evidencia y en los datos. Más bien nos hemos apoyado en la visión coordinada y consolidada de un

grupo interdisciplinar de especialistas, el primer equipo formado por AVANZA, sobre los grandes desafíos que le aguardan a Europa para progresar en su construcción y para aspirar a ser un gran actor en el concierto global.

Nuestro afán no es definir las políticas ni mucho menos esbozar un programa, sino situar a Europa en perspectiva respecto a sus necesidades internas y respecto a sus retos globales, destacando posibles vías de solución, sin descender a problemas más apegados a la realidad política en términos de gobernanza de la unión o de políticas detalladas: nuestro mandato como AVANZA es aplicar las luces largas a la realidad y abrir perspectivas de progreso.

Este Informe es el resultado del esfuerzo colectivo e intensivo de un equipo de especialistas, académicos e investigadores multidisciplinares. Son los siguientes: los economistas Jonás Fernández y Mónica Melle; los académicos y especialistas en comercio internacional Inmaculada Rodríguez-Piñero, Ignacio García Bercero; los académicos y profesionales especialistas en digitalización e inteligencia artificial Senén Barro, Antonio Bahamonde, Jesús Nieto, Alberto Gago y Juan Gandullo; los especialistas en transición verde y energética en Europa Daniel Gayo con el apoyo de Laura Lasheras; los académicos y especialistas en Defensa y Seguridad Ana Botella, Pau Mari-Klose y Doménech Ruiz Devesa; y los académicos y especialistas en relaciones internacionales desde la óptica del desarrollo José Antonio Sanahuja, Alberto Virella, Hana Jalloul y yo mismo. En este contexto, nuestro agradecimiento a Arancha González Laya y Alicia García Herrero por su contribución en el terreno de seguridad económica y comercio internacional. Permítasenos aquí mencionar un recuerdo emocionado a nuestro compañero Adolfo Calatrava, que trabajó incansablemente en los aspectos de defensa y seguridad de este informe y falleció repentinamente el día de las elecciones europeas, el 9 de junio. Lo que aquí presentamos quisiera ser un tributo a su memoria, de agradecimiento y de recuerdo cariñoso por el enorme hueco que ha dejado entre nosotros.

A todos mis compañeros y compañeras mi más sincero agradecimiento por el esfuerzo y el trabajo realizado en muy poco tiempo, el entusiasmo, incluso la pasión en las innumerables sesiones de videoconferencia que hemos tenido, por la generosidad tanto al exponer sus ideas como a la hora de buscar consensos, y sobre todo por la convicción profunda que todos han mostrado acerca del papel clave que puede desempeñar la democracia social europea en el mundo. Pensamos que es desde Europa desde donde se puede defender mejor en el mundo el progreso de la democracia junto a la justicia social, la defensa de los derechos humanos o una nueva época del multilateralismo. Europa podría y debería mostrar la fortaleza de la democracia social como alternativa a escala global frente a los nuevos autoritarismos reaccionarios que quieren hacernos volver a un negro pasado.

Finalmente, nuestro agradecimiento a CAF, Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe que, por las perspectivas que abre este Informe en la dimensión de las alianzas regionales, y en particular a la alianza estratégica entre Europa y América Latina y el Caribe, ha patrocinado una parte muy importante de nuestro esfuerzo.

Manu Escudero
Madrid a 20 de junio de 2024

EQUIPO REDACTOR

Jonás Fernández, economista. Ha sido miembro de la Eurocámara desde 2014 dentro del Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas reelecgido en las elecciones europeas 2024.

Mónica Melle, profesora titular de Economía Financiera en la Universidad Complutense de Madrid. Universidad Complutense de Madrid.

Inmaculada Rodríguez-Piñero es economista. Ha sido eurodiputada y portavoz de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas de Comercio Internacional.

Ignacio García Bercero ha sido hasta Marzo de 2024 Director en la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea desde 2012.

Senén Barro, catedrático de Ciencias de la Computación e Inteligencia Artificial y director científico del CiTIUS (Centro Singular de Investigación en Tecnologías Inteligentes de la Universidad de Santiago de Compostela - USC).

Senén Barro, catedrático de Ciencias de la Computación e Inteligencia Artificial y director científico del CiTIUS (Centro Singular de Investigación en Tecnologías Inteligentes de la Universidad de Santiago de Compostela-USC).

Antonio Bahamonde, catedrático de Universidad del área de Ciencias de la Computación e Inteligencia Artificial de la Universidad de Oviedo. Director del Centro de Inteligencia Artificial de la universidad asturiana desde 1986, y Presidente de la Asociación Española para la Inteligencia Artificial (AEPIA) desde 2007 hasta 2013.

Jesús Nieto-Martín, emprendedor en serie e investigador senior en el departamento de Management Science and Operations, London Business School.

Alberto Gago, asesor Internacional y para Europa de asuntos digitales en la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial.

Juan Gandullo, ingeniero aeroespacial, asesor en el gabinete del Ministro para la Transformación Digital y de la Función Pública.

Daniel Gayo es profesor titular de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos.

Se agradecen las aportaciones de **Laura Lasheras**, técnico Comercial y Economista del Estado.

Ana Botella, técnica superior de la Administración General del Estado, ha sido secretaria de Estado de Seguridad y presidenta de la Delegación de Cortes Generales para la Conferencia PESC-PCSD (Política Exterior de Seguridad Común y Política Común de Seguridad y defensa).

Adolfo Calatrava, profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid.

Pau Marí-Klose, profesor de Sociología en la Universidad de Zaragoza. Ha sido Presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados.

Domènec Ruiz Devesa es consultor y economista, diputado en el Parlamento Europeo 2019-2024 dentro del Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas.

José Antonio Sanahuja, catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid.

Alberto Virella, diplomático, embajador de España.

Hana Jalloul, secretaria de Política Internacional y Cooperación al Desarrollo del PSOE.

Manu Escudero, embajador de España ante la OCDE (2018-2024), economista y ensayista.

RESUMEN EJECUTIVO (20´ de lectura)

Al comenzar este informe nos hemos hecho una doble pregunta: dónde están los principales retos en la construcción europea hoy, y si Europa realmente podía ser posicionada, de un modo realista y no de una manera voluntarista, como un jugador relevante en la escena global.

Europa podrá ser un actor global si acomete algunas tareas que aún no ha abordado, tareas que se detallan en este Informe. Así, Europa puede aumentar su capacidad estratégica de inversión en plena época de transiciones con una política fiscal común y unificando su sistema bancario y su mercado de capitales. Europa podrá consolidar un mercado global abierto y con reglas, forjando una gran alianza con países emergentes del sur global. Europa puede seguir liderando la lucha contra el cambio climático no solamente al interior sino a escala internacional movilizando recursos privados a partir de la acción catalizadora de fondos públicos. Europa puede aportar un nuevo modelo de Inteligencia Artificial, una Inteligencia Artificial Confiable, si perfecciona su ecosistema de innovación. Europa podrá jugar un papel determinante para la disuasión hacia la paz en todas sus fronteras si pone en pie su propio sistema de defensa y seguridad, complementario a la OTAN. Europa puede comenzar una nueva era de asociación estratégica entre iguales con las grandes economías emergentes, con América Latina y con África, rompiendo con la tradición paternalista y extractivista del pasado.

Pero, insistimos, solamente podrá acometer estas tareas que le faltan si mantiene su curso frente a los autoritarismos postdemocráticos que comienzan a aparecer en diversos países europeos. Si estos últimos progresan, si las derechas conservadoras europeas acentúan su acomodación ideológica a los populismos de extrema derecha, nuestro análisis es también concluyente: Europa no podrá progresar para ser uno de los principales actores en la escena global. No podrá acometer tareas que aseguren el crecimiento de las inversiones estratégicas para culminar la transición contra el cambio climático, porque el populismo no persigue más integración económica europea, y su negacionismo obstaculiza la transición hacia una economía descarbonizada. Europa tampoco podrá ser campeona del multilateralismo, porque el populismo no quiere mercados abiertos, sino protegidos; Europa no podrá crear el ecosistema que necesita para avanzar en nuestro modelo de Inteligencia Artificial, porque el populismo no quiere mercados europeos más integrados, sino mercados más nacionales; Europa no podrá integrarse supranacionalmente en materia de defensa y seguridad, porque el populismo no quiere pasar a una nueva fase de Unión Europea, sino retroceder. Y en materia de alianzas estratégicas, Europa no mirará a una convergencia entre el norte y el sur global, porque lo que busca el populismo es una vuelta a las viejas naciones, encerradas en sí mismas, con murallas frente al exterior.

Repasaremos con más detalle las perspectivas que se abren.

En la dimensión de política económica

Europa no tiene en este momento los instrumentos macroeconómicos para competir de igual a igual con los EE.UU. y China. Sin ellos, somos como un contrincante de lucha libre con una mano atada a la espalda. Sin embargo, en la medida en que mínimamente resuelva Europa esas desventajas, podrá presentar al mundo un modelo de sociedad y de economía con indudables ventajas frente a los EE.UU. y China, porque dispone de un modelo social potente, con sistemas de transferencias y servicios públicos de calidad que aseguran bienestar para todos pero también solidez y estabilidad económica y social.

Una política fiscal común es el único modo de estar a la altura del arsenal presupuestario de EE.UU. y China, para financiar inversiones cruciales en bienes públicos europeos (transiciones verde y digital, en seguridad y defensa comunes). El embrión de la unión fiscal reside en las subvenciones directas

del Fondo de Recuperación y Resiliencia, de los Fondos *Next Generation*, transferidas a los Estados. Se debe proseguir construyendo la unión fiscal, dando continuidad a ese embrión, poniendo en marcha un tesoro de la zona euro, contribuyendo a financiar los esfuerzos adicionales que debemos realizar.

Imposición europea: el segundo elemento crucial para la unión fiscal es que la Unión disponga de un volumen suficiente de ingresos percibidos directamente. La UE debería hacer pivotar su estrategia tributaria hacia la armonización del impuesto de sociedades sobre las grandes corporaciones que además son las que más se benefician del mercado único. Sería necesario que, al menos, un punto porcentual del tipo mínimo de sociedades alimentara directamente la estrategia de amortización de la deuda mancomunada del *Next Generation EU*. La Unión debe dotarse de un presupuesto equivalente al 3% del PIB de la UE, multiplicando por tres la asignación actual gracias a la generación de recursos propios y una armonización del impuesto de sociedades.

En tercer lugar, urge que Europa movilice todo el ahorro privado disponible para invertirlo en el tejido productivo europeo, en vez de exportarlo a EE.UU. o China. Las soluciones existen, se trata de unificar los sistemas bancarios y financieros.

Es asimismo vital fortalecer el mercado único, poniendo fin a la autocompetencia y la inflación de ayudas de los Estados miembros más poderosos-, para crear una verdadera política industrial pilotada de manera integrada.

Finalmente, la incipiente gobernanza económica europea no puede centrarse únicamente en la estabilización macroeconómica y fiscal, sin tener en cuenta la dimensión social. Para que esta dimensión esté al mismo nivel que la unión económica, monetaria y fiscal, los objetivos sociales de la UE deben ser obligatorios e incorporarse indicadores sociales al proceso del Semestre Europeo. Mantener el modelo social europeo sobre la base de unos estándares mínimos en toda la Unión, con un estado del bienestar sólido y con los objetivos de reducción de la pobreza y la desigualdad, constituye la principal fortaleza del proyecto europeo frente al resto de áreas geográficas del mundo. Solo así Europa podrá competir frente a China y EE.UU. a partir de sus propios valores, convirtiendo al continente en referente de desarrollo económico y social del siglo XXI.

En la dimensión del comercio internacional

En este terreno la comparación entre Europa, los EE.UU. y China resulta favorable a Europa. Europa es la economía más abierta, y por ello la que mejor puede liderar el mantenimiento de un mercado abierto basado en reglas. El comercio internacional representa más del 50% del PIB de la Unión, una proporción muy superior a la de los Estados Unidos (27%) o China (40%). La Unión Europea es el primer socio comercial para 54 países frente a 48 para China y 24 para Estados Unidos.

Por ello precisamente, la UE es objetivamente la mayor defensora del multilateralismo, de que se mantenga el mercado abierto con reglas y de que los países del sur global se beneficien del mismo, siendo el comercio abierto una de sus vías más fructíferas de industrialización, diversificación productiva y crecimiento sostenible. Europa puede liderar el despliegue de una nueva generación de Acuerdos de Comercio e Inversiones, que darán forma a la potencial alianza estratégica que puede tener Europa con los países del sur global, pues todos ellos creen en los mercados abiertos basados en reglas y asegurando que no hay perdedores en dichos tratados. En este terreno es importante tener también en cuenta a los BRICS, manteniendo una relación de cooperación en el marco de la autonomía política que queremos para Europa.

La Unión Europea debe ser capaz de hacer un uso más estratégico de dichos acuerdos para establecer auténticas Alianzas Regionales.

Existe una buena base para establecer una Alianza Comercial entre la Unión Europea y países del Indo Pacifico que establezca un

marco específico de resiliencia y sostenibilidad de las cadenas de valor, así como de cooperación en materia de cambio climático, economía digital o en la reforma de la OMC.

Pero más allá del Indo Pacifico, es apropiado que la Unión Europea establezca Alianzas regionales fuertes tanto con América Latina como con África y que apoye de forma eficaz una mayor integración regional y una mejor inserción de los países de ambos continentes en las cadenas globales de valor, lo que reduciría los riesgos asociados a una concentración de la producción industrial en un número limitado de países. El fortalecimiento de las alianzas regionales es tanto una póliza de seguro ante las dificultades de avanzar en las reformas multilaterales, como una garantía de que la Unión tenga suficientes apoyos para promover dichas reformas.

La Unión Europea debe mantener la relación transatlántica y cooperar con Estados Unidos en el desarrollo de sus estrategias respectivas de seguridad económica. Pero la Unión ya no puede limitarse a alinearse con decisiones adoptadas por los Estados Unidos. Toda decisión europea de seguridad económica debe basarse en su propio análisis de riesgos y ser conforme con las obligaciones internacionales de la Unión.

La Unión Europea debería estar dispuesta a ejercer un liderazgo en el proceso de reforma de la OMC. En particular deberá esforzarse en culminar la reforma del sistema de resolución de disputas, así como avanzar en la negociación de acuerdos plurilaterales abiertos, como mejor mecanismo para modernizar las reglas que se aplican al comercio internacional.

La Unión Europea está en el proceso de desarrollar una estrategia de seguridad económica. Se trata de reforzar el mercado interior combinado con una política industrial más eficaz, así como implementar y completar el arsenal normativo, incluidos algunos nuevos elementos económicos como la unión fiscal o la integración del mercado de capitales europeo, que le permitan proteger sus intereses ante amenazas a su seguridad económica. Pero es igualmente esencial que la Unión fortalezca su estrategia externa para promover la reforma del sistema multilateral y fortalecer sus partenariados con el grupo más amplio posible de países, incluyendo a países que son reticentes a posicionarse en una dinámica de bloques para, a través de acuerdos estratégicos vinculados al *Global Gateway*, diversificar cadenas de suministro y aprovisionamiento de materias primas críticas (litio, cobre, tierras raras, hidrógeno verde, etc.) con mutuo beneficio para la industrialización y diversificación productiva de esos países y el abastecimiento europeo. La Unión Europea no es solamente la región del mundo que porta el ejemplo de la democracia social como solución al interior de los países ante nuevas amenazas de involución populista, sino que también, por su propia estructura, lleva la semilla de la defensa de los mercados abiertos y del multilateralismo.

La Unión Europea ha adoptado recientemente una serie de medidas que demuestran su voluntad de responder a las subvenciones chinas que suponen una competencia desleal contra la industria europea sin respetar las normas del comercio internacional.

En contraste con el enfoque seguido por los Estados Unidos, las medidas introducidas por la Unión Europea no están en contradicción con las normas de la OMC. De particular importancia es la investigación sobre las subvenciones chinas a los automóviles eléctricos que, presumiblemente, concluirá con medidas definitivas de defensa comercial antes de final de año. Es importante que dichas medidas respondan de forma eficaz a las distorsiones a la competencia que afectan a un sector vital de la economía europea, al tiempo que deben ser proporcionales y no retrasar innecesariamente la transición climática o interferir con la inversión china en Europa. China ha respondido anunciando el lanzamiento de investigaciones que podrían afectar a las exportaciones europeas en el sector agrícola. En caso de que China adopte medidas restrictivas frente a las exportaciones europeas, la Unión Europea debería adoptar medidas de apoyo que faciliten el acceso a mercados alternativos.

En todo caso, el dialogo, la competencia leal y el cumplimiento del Orden Internacional basado en normas debería ser el camino de las relaciones UE-China, porque el mundo necesita más cooperación y más multilateralismo.

Europa y la dimensión de transición verde y energética

Europa está hoy a la vanguardia a escala mundial respecto a la lucha contra el cambio climático: como quiera que todos los países deberán reconvertir su base económica, Europa lleva la delantera a las otras dos potencias, China y los EE.UU. Baste decir, en este terreno que entre 1990 y 2021 la Unión ha reducido sus emisiones contaminantes un 29,7% y su PIB ha crecido al mismo tiempo en un 61%.

Sin embargo el esfuerzo por alcanzar las metas de neutralidad climática en 2050 deben proseguir a través del despliegue del Pacto Verde Europeo. Para acompañarlo se han creado nuevas herramientas para proporcionar apoyo financiero y técnico a las empresas, trabajadores y regiones más afectados por la transición verde. Entre ellos destacan el Fondo de Transición Justa (19.200 millones de euros) y el Fondo Social para el Clima (86.000 millones de euros), que permitirán dar ayuda financiera a los hogares, microempresas, transportistas, y regiones más afectadas por la ampliación del *European Emissions Trading Scheme* (EU-ETS) a nuevos sectores (transporte terrestre o edificios), financiar inversiones para la descarbonización del transporte o la mejora energética de edificios, y combatir la pobreza energética.

Pero aunque en materia de lucha contra el cambio climático Europa está en la vanguardia, sin embargo tiene otros desafíos que cubrir.

El primero es avanzar en el sistema energético sostenible e interconectado europeo. Tras la ilegal invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022, la transición energética ha pasado a ser un imperativo geoestratégico en el sistema energético de Europa. Urge una mayor integración del mercado energético europeo, al constatar que la gravedad sin precedentes de la crisis energética, exacerbada por el diseño del mercado eléctrico, llevó al borde de la ruptura a la integración del mercado energético de la UE. A pesar de una respuesta rápida y eficaz ante el aumento tan significativo de los precios energéticos, los costes energéticos europeos siguen siendo más altos que los de nuestros principales competidores, y nuestra dependencia energética genera vulnerabilidad a los shocks de precios.

El segundo es poner en pie un nuevo sistema de financiación de las inversiones que precisan en el sur global para detener el cambio climático y desarrollar sus economías. La Ayuda Oficial al Desarrollo es insuficiente para atender a las necesidades que presenta la lucha contra el cambio climático y la defensa de la biodiversidad, donde se precisan nuevos mecanismos a partir de que nuevos fondos públicos catalicen y movilicen inversión privada hacia el sur global. Dentro de esa nueva perspectiva de movilización de recursos Europa y su *Global Gateway* pueden ser pioneros en el nuevo horizonte que se plantea respecto a la cooperación con el sur global en materia de desarrollo y lucha contra el cambio climático.

Europa y la Inteligencia Artificial

Partimos del convencimiento de que, en una era en la que el progreso tecnológico es poliédrico y exponencial, el elemento crítico que va a determinar el progreso de otras tecnologías digitales es la Inteligencia Artificial y sus infraestructuras (computación en la nube y computación cuántica) y es en estos elementos nucleares en los que centramos nuestro análisis.

En este informe defendemos que Europa tiene su modelo propio respecto a la Inteligencia Artificial, que se condensa en el concepto de IA Confiable (*Trustworthy AI*). Ese modelo se basa en los siguientes aspectos críticos:

- Evitar el aumento de las desigualdades

- Reducir la dependencia cognitiva de las máquinas
- Proteger la democracia
- Establecer una regulación que garantice el desarrollo de una IA Confiable
- Anticipar medidas frente al desempleo tecnológico y la precarización del empleo
- Garantizar la sostenibilidad frente a los requerimientos de recursos naturales de la IA.

Pero ese modelo no será ni efectivo ni pasará a ser una alternativa en el mundo a no ser que Europa ponga en pie un ecosistema de alto potencial innovador en Inteligencia Artificial que cuente con elementos que ya tenemos, como el talento y los datos. Respecto a estos últimos, es fundamental que se construya un sistema de datos abiertos que puedan ser accesibles para investigadores y desarrolladores, gestionados, sin embargo, bajo estrictas políticas de privacidad y de seguridad. La UE en su conjunto puede ser una potencia mundial en datos asociados a sectores de especial interés y valor social y económico. El sector salud y de bienestar son paradigmáticos, pero también lo son las administraciones públicas, sector financiero, energía, transporte…

Sin embargo, existen otros elementos cruciales del ecosistema que hay que generar, como los partenariados efectivos público/privados, una realidad del *venture capital* que impulse eficazmente la innovación del emprendimiento europeo, y sobre todo –siendo el aspecto más importante que muchos en Europa por el momento no valoran como fundamental–, la existencia de gigantes tecnológicos europeos, exportando al resto del mundo nuevos modos de desarrollar y aplicar la IA Confiable.

Europa y defensa y seguridad

En la actualidad nos encontramos ante la necesidad de una tercera fase de la integración europea, en un contexto de profunda transformación geopolítica, que incluye conflictos de alta intensidad. Puede decirse que la primera fase de la integración europea fue el mercado, la segunda la unión económica y monetaria –el euro–. En esta etapa nos corresponde afrontar con ambición una mayor integración de la política de seguridad y defensa, para su proyección interior y exterior. Sin esto, Europa no tendrá capacidad de disuasión y sin ella, resultará imposible situarse como la tercera potencia junto a los EE.UU. y China en el mundo.

Las acciones de Rusia representan el principal desafío a la seguridad y la defensa en Europa. Además de Rusia, existe otro desafío a la seguridad europea menos explicitado, pero, en perspectiva, enormemente amenazador, que proviene de las propias regiones fronterizas europeas. Desde el Ártico hasta África occidental se han abierto focos de tensión y conflicto. En estas regiones limítrofes encontramos un abanico amplio de focos de desestabilización: disputas territoriales, lucha por recursos naturales, rivalidades étnicas, actividad terrorista y de guerrilla armada, efectos del cambio climático, la presión demográfica, la falta de perspectivas económicas y laborales, tráficos de armas, trata de seres humanos, flujos de migrantes y refugiados que exponen sus vidas a lo largo de largas travesías peligrosas, etc.

La UE no se puede encapsular indiferente a un entorno en el que estas perturbaciones se han multiplicado. Y tampoco depender en su totalidad del paraguas protector de EE.UU., cuestionado en su certeza (sobre todo si hay una victoria de Donald Trump en noviembre) y en su suficiencia, ya que Washington ha desplazado su interés hacia el Pacífico y no siente la amenaza de Rusia como los europeos. Por todo ello alcanzar el nivel adecuado de poder disuasorio es un ejercicio de responsabilidad estratégica.

Frente a estas amenazas, se debe intensificar y reforzar el pilar de la defensa para constituir un sistema defensivo europeo, con cambios institucionales de calado en diferentes órdenes en las instituciones europeas, empezando por el Consejo (Consejo de la Unión Europea de Ministros de Defensa), la Comisión Europea (Comisario de Defensa) y el Parlamento Europeo (Comisión de Defensa), así como cambios

en los procesos de toma de decisiones que eviten el bloqueo en el ámbito de la PESC (Política Exterior y de Seguridad Común) y la PCSD (Política Común de Seguridad y Defensa).

Asimismo, la operativa militar y la industria de la Defensa en el territorio de la Unión Europea requieren de mayor eficiencia e interoperabilidad, con amplio margen de mejoras en su coordinación, sin perjuicio de su asociación estratégica con OTAN. Una cuestión que ha sido identificada como una de las principales carencias de la política de defensa común de la UE es la inexistencia de un Cuartel General Permanente Europeo de nivel estratégico-militar. Asimismo, el desarrollo de la Capacidad de Despliegue Rápido prevista en la Brújula Estratégica por el AR/VP Borrell, puede servir para establecer el embrión de un Ejército Europeo, bajo el mando comunitario y financiado por el presupuesto comunitario.

Si partimos de la propuesta del Ejército 28º, esta fuerza debería ser única, permanente y financiada con el presupuesto común y, por tanto, bajo mando comunitario y debería progresivamente alcanzar el objetivo de los 60.000 efectivos fijado en el Consejo Europeo de Helsinki en 1999. Conviviría con los ejércitos nacionales de los Estados miembros, que también formarían parte del Sistema Defensivo Europeo, lo que requiere la estandardización metodológica, interoperabilidad como una fuerza complementaria con la OTAN.

Una cuestión clave es cómo garantizar la financiación adecuada de las capacidades de la UE que le posibiliten alcanzar el nivel requerido para la disuasión. Este aumento del gasto en defensa se debe hacer a dos niveles: por los propios Estados y mediante el incremento de los fondos que se establezcan a nivel comunitario. En los últimos años hemos asistido a un aumento del gasto en defensa de los Estados miembros, pero aún insuficiente para llegar al objetivo del 2% del PIB marcado con un hito necesario. En el nivel comunitario se requiere apoyar la industria de defensa europea, así como la puesta en marcha de recursos financieros propios.

Por último, es fundamental explicar a la opinión pública europea, y española, la necesidad de llevar a cabo estos cambios para garantizar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos de la Unión Europa en un orden internacional con mayores riesgos e incertidumbres.

Las nuevas alianzas regionales de la Unión

En las actuales circunstancias donde han aparecido y se han acentuado las nuevas tendencias de fragmentación y multipolaridad, un actor global con peso debe establecer una estrategia para ganar en influencia, en aliados y en socios, incluido en los marcos multilaterales

En el sur global muchos países defienden unas relaciones de no exclusividad, y eso crea la base geoestratégica para una alianza por el multilateralismo, porque ese es un espacio de encuentro y elección estratégica comunes entre la UE y la mayor parte de los países del sur global.

Teniendo bien claros los valores centrales que Europa profesa, que giran en torno a la democracia social, es decir la libertad, la igualdad y la solidaridad, que añaden como corolarios el respeto a los derechos humanos y el multilateralismo, el éxito de una nueva estrategia de alianzas exige nuevas actitudes y modos de proceder, que se resumen en una doble propuesta:

A. Frente al pasado colonialista europeo, extractivismo de las inversiones realizadas hasta no hace mucho tiempo, a la actitud de que las únicas políticas y estándares válidos son los que provienen de los países más desarrollados, y frente a los dobles raseros que seguimos utilizando en Europa la primera regla de una nueva aproximación a las alianzas es construir confianza (*trust building*) por parte de Europa entre sus posibles aliados. La confianza es la puerta obligatoria de entrada a una nueva política de alianza que sea efectiva. Solamente se puede construir confianza dialogando, y tratando a la otra parte genuinamen-

te como iguales y merecedores del mismo respeto.

B. La segunda es que los acercamientos a las alianzas con otros países y regiones no tienen por qué hacerse necesariamente sobre la base de los valores europeos -pues puede que no sean compartidos o, lo que es más frecuente, no lo sean el orden de prioridad y los tiempos-, sino que en muchos casos las alianzas deberán ser exploradas a partir de los intereses comunes que puedan existir entre las partes en la que lo importante es la cocreación entre ambos de los acuerdos, proyectos, iniciativas y políticas.

El método que se propone para una nueva estrategia de alianzas basada en la confianza, el coprotagonismo y en los intereses compartidos puede ser el elemento determinante del grado de influencia que puede alcanzar Europa en el nuevo escenario geopolítico al que se enfrenta.

Por vez primera en la historia de la relación trasatlántica, los EE.UU. pueden estar dejando de ser un socio predecible, pues las posiciones que adoptan ya no tienen la garantía de estabilidad que confiere una política de estado apoyada por los dos bloques parlamentarios en los EE.UU. sino que dependen de quién ocupe la Casa Blanca. Aunque la alianza trasatlántica sigue siendo una pieza importante para la estrategia de alianzas, Europa ya no debería confiar en que otros vayan a sustituir lo que los propios europeos deberíamos hacer por nosotros mismos, ni debería seguir considerando el lazo trasatlántico como el sostén y el epicentro de las alianzas europeas.

Europa, si quiere conquistar un lugar bajo el sol como uno de los grandes actores mundiales, debería buscar el aumento de su influencia global forjando nuevas alianzas en las que, conjuntamente con nuevos socios, pueda construir un motor fundamental de progreso para el mundo en dos o tres décadas. Nosotros proponemos la alianza estratégica con América Latina, con África y con la cuenca del Mediterráneo, respecto a las que esbozamos elementos hacia un pacto estratégico.

De este modo y progresando en una relación entre iguales, basada en los intereses comunes y en el mutuo beneficio se dibujaría en el horizonte a largo plazo la perspectiva de una nueva región: la “región de las tres orillas” (*the* “*Three Shores Region*”), materializando la alianza de Europa y la cuenca mediterránea con África y América Latina.

No se conseguirá de la noche a la mañana, tardará décadas su construcción, pero el escenario que se plantea, y que podría configurarse como un nuevo polo dinámico global en la segunda mitad del siglo XXI, tiene todo el sentido para consolidar un mundo en el que la paz, la democracia, los derechos humanos, una transición digital humanista y una transición verde que detenga el cambio climático, la convergencia entre el Norte y el sur global, y el multilateralismo se consoliden como el nuevo régimen mundial.

PRIMERA DIMENSIÓN: FUERTE POR DENTRO, FUERTE POR FUERA

INTRODUCCIÓN (A MODO DE RESUMEN)

Europa no tiene en este momento los instrumentos macroeconómicos para competir de igual a igual con los EE. UU. y China. Sin ellos, somos como un contrincante de lucha libre con una mano atada a la espalda. Sin embargo, en la medida en que mínimamente resuelva Europa esas desventajas, podrá presentar al mundo un modelo de sociedad y de economía con indudables ventajas, porque dispone de un modelo social potente, con sistemas de transferencias y servicios públicos de calidad que aseguran bienestar para todos pero también solidez y estabilidad económica y social.

La situación, las soluciones

- Un cierto descuelgue: La UE apenas ha avanzado un 2,5% desde antes de la pandemia, la mitad que EE.UU. También estamos perdiendo terreno con respecto a China: a principios de siglo nuestra renta per cápita era casi 11 veces mayor, y para este año el diferencial habrá descendido hasta 2,2 veces.

- Declive e inversiones: el declive relativo de Europa guarda un estrecho paralelismo con el débil comportamiento de la inversión. Las necesidades de inversión se elevan al menos a medio billón de euros anuales, incluyendo los fondos que se requieren para realizar la transición verde, situarnos competitivamente respecto a la Inteligencia Artificial, añadiendo el incremento para reforzar las capacidades de defensa europea. Europa debe encontrar recursos equivalentes al 3% del PIB comunitario.

¿Cómo resolver el problema?

- Una política fiscal común es el único modo de estar a la altura del arsenal presupuestario de EE.UU. y China, para financiar inversiones cruciales. La semilla de la unión fiscal reside en las subvenciones directas del Fondo de Recuperación y Resiliencia, de los Fondos *Next Generation*, transferidas a los Estados. Se debe proseguir construyendo la unión fiscal, dando continuidad a esa semilla, poniendo en marcha un Tesoro de la zona euro, contribuyendo a financiar los esfuerzos adicionales que debemos realizar los europeos.

- Una falsa salida: sin embargo, para resolver el "cuello de botella" financiero que debiera conducirnos a un incremento de la inversión, estamos viendo cómo se permite una falsa salida, mediante un incremento de las "ayudas de Estado" a escala nacional, sobre todo en aquellos países con mayor margen fiscal. El total de ayudas de Estado aprobadas en 2022 supera los 671 mil millones de euros, es decir el 4,3% del PIB de la UE, y Alemania concentra más de la mitad de las ayudas. En comparación con la coherencia de los potentes incentivos del *Inflation Reduction Act* de los EE.UU. o de la política industrial China es una estrategia inefectiva, descoordinada y perjudicial porque no resuelve el problema de la inversión, pero sí erosiona seriamente la mayor ventaja de la UE, su mercado único.

- Imposición europea: el segundo elemento crucial para la unión fiscal es que la Unión disponga de un volumen suficiente de ingresos percibidos directamente. La UE debería hacer pivotar su estrategia tributaria hacia la armonización del impuesto de sociedades sobre las grandes corporaciones que además son las que más se benefician del mercado único. Sería necesario que, al menos, un punto porcentual del tipo mínimo de sociedades alimentara directamente la estrategia de amortización de la deuda mancomunada del *Next Generation EU.*

- El ahorro europeo debería canalizarse hacia Europa: En tercer lugar, el impulso público no será suficiente. Por ello, hay que estudiar vías complementarias para apalancar el ahorro privado generado por los europeos. El ahorro europeo no encuentra proyectos de inversión en nuestro continente: la exportación neta

europea de capital se elevó a 672 mil millones de euros en los tres últimos años[1].

- La fragmentación del mercado europeo es el mayor enemigo de Europa: La hoja de ruta europea implica la reactivación de la inversión. La fragmentación en los mercados energéticos o las telecomunicaciones, por ejemplo, reduce la explotación de las ganancias de eficiencia que otorga el mercado único y con ello se aminoran las oportunidades de inversión privada en la Unión. El primer paso pasa por la europeización de los mercados de ahorro algo que solamente conseguiremos con la unión bancaria y del mercado de capitales.

- La unión bancaria es posible: para avanzar es necesario aprobar el Esquema Europeo de Garantía de Depósitos, para garantizar los depósitos de los europeos con independencia de la jurisdicción donde se encuentren. Otro elemento sería la homogeneización de los regímenes de insolvencia nacionales. También cabe facilitar las operaciones transfronterizas: no deja de sorprender que el sector bancario sea uno de las más fragmentados, operando casi exclusivamente dentro de cada país

- La unión de los mercados de capitales: Es urgente eliminar las barreras a la movilidad del capital en Europa, pero no a través de una reducción de las normas supervisoras sino apostando por su europeización, facilitando la consolidación del mercado a la vez que se erigen controles suficientes a escala comunitaria. Por otra parte, hay que europeizar también la definición de mercados europeos en titulizaciones, seguros, fondos de inversión, fondos alternativos, pensiones y cualquier otro instrumento de ahorro.

- Reforzando nuestra soberanía monetaria: finalmente, la emisión de euros digitales por parte del BCE vendría a reforzar nuestra soberanía monetaria que, junto a la circulación de una deuda comunitaria, supondrían una potenciación exponencial de la capacidad de influencia en el mundo.

La ventaja europea frente a los EE.UU. y China: la cohesión social de la UE.

- Si es cierto que la existencia de una Europa social no servirá de nada si no nos dotamos de instrumentos que aseguren al menos un desempeño macroeconómico mínimamente equilibrado con los EE.UU. y China, también es cierto que sobre tal base, Europa tiene mucho que enseñar al mundo en punto a cohesión como sociedad, bienestar para todos los ciudadanos y estabilidad institucional.

- Como ya se ha dicho, la fábrica, cultural, social, económica y política de la UE, independientemente de los gobiernos de turno, es más propia de una democracia social, que de una democracia liberal, precisamente por el componente social que tienen sus instituciones en sanidad, educación o protección social. Pero la amenaza de un deterioro de las condiciones de vida de las familias, de las clases medias y trabajadoras existió a raíz de la crisis financiera de 2008, y ha podido ser exacerbada por la crisis de inflación que hemos padecido en la recuperación de la pandemia.

- Por eso es necesario consolidar este aspecto distintivo de la economía y la sociedad europea: el proyecto social europeo debe fundamentar la construcción de la UE, estableciendo una regulación laboral protectora a nivel europeo, un salario mínimo interprofesional para todos los países de la Unión, calculado en base al coste de la vida en cada país, un sistema europeo de protección del desempleo; unas pensiones mínimas que permitan llevar una vida digna para los mayores; una renta mínima de inserción por familia, introducida gradualmente hasta el año 2030, de forma que para ese año no haya ninguna familia euro-

1 El Informe Letta cifra esta cantidad en 300 mil millones anuales. https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf

pea viviendo en la pobreza; y un Mínimo Social (*Social Floor*) en cuanto al gasto social dedicado en los presupuestos públicos, que debería estar en torno al 20%.

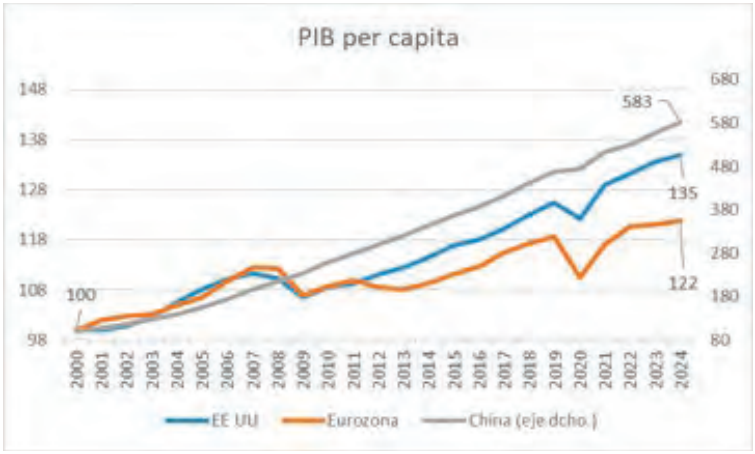
- No podemos terminar este examen sin referirnos al otro elemento clave del crecimiento: el reto demográfico. El principal problema demográfico al que se enfrenta la UE es el rápido envejecimiento de su población. El cambio demográfico reconfigura la economía y sociedad europea. En primer término, eleva el gasto en políticas sociales, principalmente pensiones, sanidad y dependencia, aumentando la presión sobre los presupuestos públicos. En segundo lugar, al disminuir la población en edad de trabajar se puede producir escasez de mano de obra, con efectos en las inversiones y la productividad. Las políticas migratorias desarrolladas de forma inteligente no sólo pueden paliar el problema demográfico, sino que pueden resultar vitales para mantener la competitividad de la economía de la UE.

¿DESCUELGUE FRENTE A LAS OTRAS GRANDES POTENCIAS?

Nuestra tesis central es que Europa no tiene los instrumentos macroeconómicos para competir de igual a igual con los EE.UU. y China, en el terreno de la política fiscal, en el terreno de la integración de mercados e incluso en el terreno de la política monetaria. Sin reformas necesarias en estos terrenos seguiremos perdiendo terreno, seguiremos siendo como un contrincante de lucha libre con una mano atada a la espalda. Y, alternativamente, en la medida en que acometamos dichas reformas, Europa puede presentar al mundo un modelo de sociedad y de economía con indudables ventajas frente a los EE.UU. y China. Debemos, por lo tanto, actuar para igualar a Europa con sus dos competidores en punto a desempeño macroeconómico. Y en la medida que lo hacemos, hemos de consolidar las ventajas europeas, sencillamente porque en Europa vivimos en una sociedad más humana y más satisfactoria para todos los que viven y trabajan en ella.

La economía europea ha dado señales de resiliencia frente a la sucesión de calamidades que se han desatado estos últimos años, empezando por la pandemia y posteriormente la guerra en Ucrania y la crisis energética. También se ha evitado la recesión que se vaticinaba como consecuencia del ciclo de subidas de tipos de interés generado por el BCE en respuesta a la inflación. Los indicadores más recientes apuntan incluso a una tímida recuperación, liderada por economías como la española que disponen de más músculo.

Desde una perspectiva global, sin embargo, la sensación que se desprende es de un riesgo de descuelgue frente a las otras grandes potencias. Estos son los hechos: la UE apenas ha avanzado un 2,5% desde antes de la pandemia, la mitad que EE.UU., prolongando la brecha de crecimiento que se había abierto tras la crisis financiera. En lo que va de siglo, hemos retrocedido un 37% frente a EE.UU. en términos de renta por habitante. El descuelgue se inició con las políticas de austeridad pero, tras una breve pausa, se ha agudizado en el periodo más reciente (gráfico). También estamos perdiendo terreno con respecto a China: a principios de siglo nuestra renta per cápita era casi 11 veces mayor que en el gigante asiático, y para este año el diferencial habrá descendido hasta 2,2 veces, en base a previsiones de la OCDE.



Europa dispone de un modelo social potente, con sistemas de transferencias y servicios públicos de calidad en ámbitos clave como la educación, la sanidad y la protección social, todo ello redundando en desigualdades menos acusadas que en otros lares. Ningún otro gran actor geopolítico dispone de un Estado de bienestar tan desarrollado, siendo éste un activo importante para la calidad de vida de las personas y el buen funcionamiento de la economía. Pero la pérdida de dinamismo de la economía pudiera llegar a amenazar la sostenibilidad financiera de esas grandes conquistas sociales.

El declive relativo de Europa, con una economía basada en las exportaciones, guarda un estrecho paralelismo con dos fenómenos muy importantes: la desglobalización y el débil comportamiento de la inversión. Desde 2019, el esfuerzo en capacitación del tejido productivo europeo y construcción de vivienda apenas ha crecido un 2,4% en total, frente al 6,7% de EE UU. Y esta brecha se añade a la que ya se había generado en el decenio anterior, durante el cual la inversión europea creció la mitad que en EE UU. Y el retraso con respecto a China es aún más pronunciado. La atonía de la inversión lastra la demanda al tiempo que pesa como una losa sobre la productividad y la capacidad de adaptación a los grandes retos de nuestros tiempos que son la doble transición digital y verde.

Esta situación puede ser corregida, ya que Europa dispone de una bolsa abundante de ahorro que podría desplegarse para reforzar la inversión. Sin embargo, el exceso de ahorro se exporta a otros países, sirviendo para capacitar las empresas establecidas fuera de la UE. Según los datos de inversión extranjera directa, la exportación neta de capital se elevó a 672 mil millones de euros en los tres últimos años, lo que equivale a más del 80% de la totalidad de los fondos *Next Generation*. Buena parte de esa fuga de ahorro se dirigió a EE.UU., sin duda por el efecto imán de las jugosas subvenciones del *Inflation Reduction Act* o del *Chips and Science Act*.

En definitiva, para que Europa esté en condiciones de mantener el nivel de vida de las personas y revertir los fenómenos de desafección y de populismos que proliferan, es crucial que la economía recupere una senda de crecimiento, y que éste sea sostenible. La hoja de ruta europea implica la reactivación de la inversión, movilizando el exceso de ahorro a fin de promover la transición energética y del clima, incorporar las nuevas tecnologías y mejorar la competitividad. Este capítulo explora las vías para conseguirlo.

La movilización de los recursos públicos: pasos hacia la Unión Fiscal

Las necesidades de inversión se elevan al menos a medio billón de euros anuales, incluyendo los fondos que se requieren para realizar la transición verde y situarnos competitivamente respecto a la Inteligencia Artificial. A ello habría que añadir el incremento de recursos necesarios para reforzar las capacidades de defensa europea. Habida cuenta de los compromisos ya presupuestados, se estima que Europa debe encontrar recursos equivalentes al 3% del PIB comunitario[2] y financiarse con verdaderos recursos propios de la Unión.

Sin duda el sector privado debería jugar un papel esencial en la movilización del ahorro disponible (véase sección de unión de capitales), pero la contribución del sector público como catalizador es imprescindible: por definición, el mercado no puede incorporar en sus decisiones las “externalidades” del cambio climático o de la defensa, unos bienes públicos continentales; tampoco está en condiciones de aportar respuestas al activismo de la política industrial de las otras grandes potencias.

El problema es que la unión monetaria adolece de una política fiscal común. En estos momentos, el grueso de las políticas presupuestarias se gestionan a través de los Estados miembros, dado el reducido volumen de la capacidad de gasto y de inversión de la Unión. En principio, solo los presupuestos nacionales tienen el peso suficiente para afrontar los desafíos globales, pero las reglas fiscales, que operan sobre los países y que orientan su funcionamiento, están pensadas exclusivamente para contribuir a la sostenibilidad de la deuda, sin valoración alguna de su impacto sobre la actividad de la economía en el conjunto de la Unión.

2 La cuantía del NGEU asciende a 750.000 millones de euros a precios de 2018, que se deben comprometer entre 2021 y 2023, lo que supone el 1,8% del PIB anual de la UE en cada uno de esos tres años. Y el presupuesto de UE para 2024 de 189.385 millones de euros representa el 1,3% del PIB comunitario.

Así pues, el presupuesto de la UE no dispone de recursos para gestionar el ciclo económico, ni está diseñado para ello. Tampoco está a la altura del arsenal presupuestario de EE UU y China para financiar inversiones cruciales para afrontar los desafíos tecnológicos y medioambientales. Si bien, el presupuesto comunitario contribuye a financiar algunos bienes públicos europeos, en el ámbito de la innovación o de las infraestructuras, por ejemplo, y está diseñado también para aminorar las desigualdades regionales mediante la política cohesión, no ha habido hasta el presente el consenso político suficiente para reforzar su papel en la superación de las crisis o en la provisión de las inversiones transformadoras.

Esta realidad ha estado alimentada por argumentos ideológicos vinculados al ordoliberalismo germano, que rechaza diametralmente la capacidad anti-cíclica de la política fiscal, es decir, del rol de los presupuestos públicos para condicionar la actividad económica. Estas posiciones han estado basadas también en la insuficiente confianza mutua entre los Estados, porque la misión de dar una responsabilidad anticíclica al presupuesto de la Unión, exige la emisión de deuda comunitaria.

Sin embargo, el impacto de la pandemia del COVID-19 y el desafío que supuso en el ámbito económico, alumbró una mayoría suficiente en las instituciones comunitarias para romper los viejos tabúes y canalizar una emisión de deuda comunitaria para ayudar a financiar los costes de corto plazo, pero también cooperar en el relanzamiento posterior. Para ello, la UE creó el programa SURE como re-aseguro de los seguros de desempleo nacional con la emisión de 100.000 millones de euros, más la emisión de hasta 750.000 millones adicionales mediante el *Next Generation EU*, el grueso de los cuales se ha venido canalizando a través del Fondo de Recuperación y Resiliencia.

Pues bien, de todos estos instrumentos, la semilla de la unión fiscal reside en el tramo del Fondo de Recuperación y Resiliencia transferida a los Estados como “subvenciones directas”. Proponemos que se prosiga construyendo la unión fiscal, dando continuidad a esa semilla. Cobra sentido, pues, a partir de la actual unidad que emitió y gestiona la deuda generada por el *Next Generation EU*, poner en marcha un auténtico Tesoro de la zona euro, contribuyendo a financiar los esfuerzos adicionales que debemos realizar los europeos para superar los desafíos que enfrentamos.

De las reglas fiscales a la unión fiscal

La arquitectura actual de las reglas fiscales, incluso en su versión renovada, no es suficiente para abordar los retos globales a que se enfrenta Europa.

En primer lugar, muchos de los Estados, atenazados por la presión de los mercados y de los elevados tipos de interés, apenas disponen de margen de maniobra. Los altos niveles de endeudamiento actuales en los Estados miembros, tras el impacto de la COVID y la guerra de Putin en Ucrania, ofrecen poco espacio presupuestario para inversiones extraordinarias, como las que se hacen necesarias para afrontar los desafíos presentes.

En segundo lugar, la reglas fiscales comunitarias tal y como están diseñadas tampoco ayudan. Incluso en su versión revisada para suavizar los ajustes, estas reglas no permiten abordar a nivel de los Estados las inversiones que necesita Europa. Según las normas fiscales, dos de cada tres países comunitarios no cumplen con las reglas de déficit o de deuda establecidas en la normativa, reduciendo así su capacidad de respuesta, condicionada además por los niveles actuales de deuda, monitorizados en el fondo por los “mercados”.

En este entorno, y bajo la presión para resolver el “cuello de botella” financiero y normativo que debiera conducirnos a un incremento de la inversión, estamos observando un incremento de las “ayudas de Estado”, sobre todo en aquellos países con mayor margen fiscal. Pero

son unas ayudas que no solamente no resolverán el déficit de inversión sino que pueden estar contribuyendo a debilitar extraordinariamente el mercado único.

Según la Comisión Europea, el total de ayudas de Estado aprobadas en 2022 supera los 671 mil millones de euros, es decir el 4,3% del PIB de la UE, frente a menos del 1% antes de la pandemia. Ahora bien, Alemania concentra más de la mitad de las ayudas, siendo España uno de los países que menos han apelado al Marco Temporal de ayudas de Estado en relación con su tamaño. Además de perjudicar el Mercado Único, las ayudas de Estado no entrañan ganancias de competitividad para la UE en su conjunto: este instrumento promueve la auto-competencia entre países europeos, además de caracterizarse por una falta de estrategia de conjunto. En comparación con la coherencia de los potentes incentivos del *Inflation Reduction Act* de los EE.UU. o de la política industrial China es una estrategia inefectiva, descoordinada y perjudicial.

Por todo ello, la única alternativa para resolver la insuficiente inversión en Europa requiere una profundización de la integración, centrada en la puesta en común de recursos para que Europa pueda continuar teniendo un peso específico frente a las otras grandes potencias ante los desafíos medioambientales y tecnológicos, y así preservar su modelo social.

Una unión fiscal naciente permitiría ayudar a resolver los problemas presentes derivados de los reducidos niveles de inversión pública, ante los retos del cambio climático, la transición digital, o el esfuerzo colectivo en seguridad y defensa. Es cierto que una revisión de las reglas fiscales permitirá una senda suave de consolidación fiscal, frente a la estrategia austericida que sufrimos tras la crisis financiera de algo más de una década. Pero, ni tales reglas, ni el apetito del mercado por la deuda pública nacional, en niveles ya elevados tras la pandemia y el inicio de la guerra sobre Ucrania, facilitarán la inversión pública nacional necesaria. Es más, cabría preguntarse si tales misiones debieran financiarse exclusivamente a escala nacional, habida cuenta tanto de que suponen bienes públicos europeos, como de que su financiación en manos nacionales exigiría una reducción permanente y estructural del control de las ayudas de Estado, fragmentando el mercado único europeo, auténtico activo de la autonomía estratégica que necesitamos. En suma, la financiación de tales objetivos estratégicos para la Unión ni puede ni debe recaer en los presupuestos nacionales.

Para que la política fiscal europea juegue un papel central, y no de mera vigilancia de los déficits nacionales, es crucial, en primer lugar, que la Unión disponga de un volumen suficiente de ingresos percibidos directamente, o “recursos propios”. En efecto, si bien la deuda del *Next Generation EU* se diseñó como un instrumento temporal y *ad hoc* ante el *shock* existencial derivado de la pandemia, la Unión necesita un instrumento fiscal permanente que coopere en el impulso a la inversión pública europea, junto al impulso de los presupuestos nacionales, así como de las estrategias para avanzar en la unión bancaria y de capitales para movilizar también la inversión privada.

Y para todo ello, los recursos propios suponen la clave bóveda para una unión fiscal, porque su entrada en vigor permitiría futuras emisiones tanto para abordar el gap de inversión pública, como para dotar al presupuesto comunitario de una naturaleza anti-cíclica que ahora no tiene.

Esta cuestión es acuciante: el tramo de transferencias del *Next Generation EU* debe ser amortizado colectivamente mediante la puesta en marcha de una cesta de impuestos comunitarios. El acuerdo interinstitucional firmado por la Comisión, el Consejo de la UE y el Parlamento sobre recursos propios delimita las vías de financiación complementaria que necesitará la Unión Europea para amortizar tal deuda, cuyo repago no dependerá de contribuciones adicionales de los Estados miembros, rompiendo así también con el tradicional protagonismo que suponen tales recursos en el presupuesto de la Unión, que ronda en la

actualidad el noventa por ciento, siendo el restante fundamentalmente ingresos procedentes de la unión aduanera.

Tal acuerdo interinstitucional apuntaba a los recursos generados parcialmente por la venta de derechos de emisión, el ajuste en frontera de CO_2, el impuesto a los plásticos y una futura tasa digital. Sin embargo, el acuerdo en el marco de la OCDE para la fijación de un impuesto de mínimos sobre beneficios empresariales y el reparto de las bases imponibles entre las distintas jurisdicciones retiró del debate la conveniencia de la tasa digital y ha privado, al menos de momento, de la principal fuente de financiación para la amortización de la deuda comunitaria.

Por ello, Europa debería hacer pivotar su estrategia tributaria hacia la armonización del impuesto de sociedades sobre las grandes corporaciones que además son las que más se benefician del mercado único, bien público europeo cuya protección y desarrollo se encuentra en las manos de las instituciones comunitarias.

De este modo, sería necesario que, al menos, un punto porcentual del tipo mínimo de sociedades alimentara directamente la estrategia de amortización de la deuda mancomunada del *Next Generation EU*. Esa sería la opción más eficiente y racional de hacer frente a los pasivos ya emitidos, completando el salto que representó la emisión de deuda mancomunada y cuya vía de amortización se presenta clave para la consecución de la unión fiscal.

En segundo lugar, además de los recursos propios, la Unión debe disponer de una capacidad permanente de emisión de deuda. Por una parte, no hay potencia política en el mundo sin una moneda que sea referencia de pagos y de reserva de valor a escala global. El euro avanza en tal camino, pero sin una emisión de deuda centralizada jamás podrá dar el salto institucional que la Unión necesita en términos geopolíticos, sin deuda emitida por la Unión no lo lograremos.

En la actualidad, la zona euro no dispone un activo libre de riesgo, característica que depende en estos momentos de la calidad crediticia de cada emisor de deuda, de cada Estado. La unión fiscal perfilada en este informe permitiría la emisión de un activo libre de riesgo auténticamente europeo, sustentada sobre la calidad crediticia de la propia Comisión.

El activo libre de riesgo europeo permitiría a su vez una mejor transmisión de la política monetaria, ahora sujeta al arbitraje de su canalización exclusivamente mediante las deudas nacionales (que a su vez depende del peso de cada país en el capital del BCE). Además de simplificar la eficiencia en la gestión de la política monetaria, también ayudaría a consolidar una posición cíclica de la zona euro en términos fiscales coherente con la situación económica, resolviendo un problema acuciante en Europa.

Todas estas reformas se encadenan con las discusiones sobre el presupuesto de la Unión, su impronta democrática, y la armonización de impuestos nacionales. En este sentido, el instrumento que debiera dar continuidad de manera permanente al *Next Generation EU* debería integrarse en el marco financiero plurianual ordinario a partir de 2027, una vez finalice el marco actual. Este encaje facilitaría la canalización de los nuevos recursos a través de los programas comunitarios dando más coherencia a los esfuerzos suplementarios de financiación.

En tercer lugar, la unión fiscal presentada en este informe abre un interrogante sobre el futuro del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) como institución destinada a ofrecer liquidez antes crisis fiscales o de balanza de pagos[3]. Si se dieran los pasos hacia una

3 En sentido estricto, ninguna unión monetaria en el mundo ni en la historia ha contado con un instrumento

auténtica unión monetaria, esta institución debería diluirse en el tesoro público europeo, ya fundado para la emisión de la deuda del *Next Generation EU*, complementado así la arquitectura de la política macoeconómica[4].

LOS MERCADOS FINANCIEROS AL SERVICIO DE LA ECONOMÍA: LA UNIÓN BANCARIA Y LA UNIÓN DEL MERCADO DE CAPITALES

La unión fiscal en la eurozona de la mano del establecimiento con naturaleza permanente de un instrumento similar al *Next Generation EU* debería permitir redoblar los esfuerzos de inversión en el conjunto de la Unión para hacer frente a los notables desafíos a los que nos enfrentamos. Ahora bien, el impulso público no será suficiente. Por ello, hay que estudiar vías complementarias para apalancar el ahorro privado generado por los europeos.

La Unión viene registrando superávit por cuenta corriente en la balanza de pagos desde hace lustros. El ahorro europeo no encuentra proyectos de inversión en nuestro continente de tal modo que, año tras año, la Unión pierde cantidades ingentes de ahorro. Abordar esta cuestión exige la implementación de una pléyade de medidas, pasando por reformas microeconómicas en mercados estratégicos, pero también de una visión macroeconómica que acelere la consolidación del mercado único. La fragmentación en los mercados energéticos o las telecomunicaciones, por ejemplo, reduce la explotación de las ganancias de eficiencia que otorga el mercado único y con ello se aminoran las oportunidades de inversión privada en la Unión. Pero, aún peor, la fragmentación de los mercados financieros, de los bancarios y de los de capitales, segmenta la bolsa de ahorro europeo en sus compartimentos nacionales. De este modo, el primer paso para abordar la consolidación de los distintos mercados sectoriales pasa por la europeización de los mercados de ahorro, que eleve a su vez la rentabilidad de la inversión en territorio europeo, algo que solamente conseguiremos con la unión bancaria y del mercado de capitales.

Unión bancaria

La irrupción de la crisis financiera de 2008 manifestó un debilitamiento de los préstamos interbancarios entre entidades financieras de la zona euro y en la renacionalización de las carteras de los bancos. Al mismo tiempo, el coste de financiación del mercado interbancario y el coste de cobertura de los créditos (CDS), comenzaron a depender cada vez más de la solvencia del país en el que cada banco estuviese operando, en lugar de en la percepción común de la solvencia de la eurozona.

Esta fragmentación financiera afecta especialmente a las economías del Sur de Europa –España, Portugal, Italia y Grecia–, cuyas entidades financieras tienen más dificultades para obtener financiación de otras entidades situadas en diferentes países europeos. Y

similar al MEDE, cuya naturaleza se identifica con uniones con tipos de cambio fijos o cuasi-fijos, al estilo del FMI nacido en Bretton Woods. Si varios Estados coinciden en establecer un tipo cuasifijo o fijo resulta necesaria la creación de una institución multilateral, alimentada por aportaciones de los países, dispuesta a ofrecer liquidez antes crisis fiscales o de balanza de pagos susceptibles de romper el tipo de cambio. Esa la justificación para la puesta en planta del FMI o del MEDE en la pasada crisis fiscal, cuando la Unión fue incapaz de diseñar una respuesta fiscal mancomunada.

4 Con un presupuesto ordinario fortalecido con el diseño estructural de un instrumento similar al *NextGenerationEU*, junto a un seguro de depósitos y algún tipo de seguro o reaseguro compartido, asentado sobre una cesta propia de recursos propios, las líneas de liquidez a los Estados, bajo macrocondicionalidad, pasarán a ser absolutamente innecesaria.

donde, el tejido empresarial, caracterizado por PYMEs, tiene una dependencia casi total de la financiación bancaria, careciendo de otras fuentes de financiación.

La unión bancaria, cuyo avance se produce precisamente a raíz de la crisis de 2008, fue una decisión política de cesión de soberanía y competencias nacionales formales en el ámbito de la supervisión y resolución de crisis bancarias, que sin duda constituye un pilar fundamental de la integración europea. Actualmente existe un marco normativo armonizado que se aplica de manera homogénea en la eurozona y permite mejorar la transparencia, resistencia y eficiencia de los bancos[5].

Para completar esta unión bancaria, y eliminar la fragmentación financiera que aún existe y que puede hacer que una situación delicada de un país acabe contagiando a sus bancos, es necesario aprobar el Esquema Europeo de Garantía de Depósitos, para garantizar los depósitos de los europeos con independencia de la jurisdicción donde se encuentren. En este sentido, el acuerdo recientemente alcanzado en el Parlamento Europeo es un paso importante en la buena dirección, pendiente todavía de la reacción de los Gobiernos. No habrá unión bancaria hasta que se acuerde finalmente un seguro de depósitos común que iguale la seguridad de cualquier ahorro bancario. Además, ese seguro junto con el mantenimiento del re-reaseguro de desempleo (el SURE), y un nuevo *Next Generation UE* ofrecen los elementos necesarios para dotar a la unión de instrumentos anticíclicos centralizados.

Otro elemento que contribuiría a tener un mercado bancario único europeo sería la homogeneización de los regímenes de insolvencia nacionales. También cabe facilitar las operaciones transfronterizas: no deja de sorprender que el sector bancario sea uno de las más fragmentados, operando casi exclusivamente dentro de cada país. Esto reduce la competencia, encarece los costes financieros para los particulares y merma la circulación del ahorro para inversión.

Unión del mercado de capitales

El problema de la fragmentación financiera y de la financiación del crédito a las empresas debe abordarse también con el avance de otro gran proyecto europeo pendiente: la Unión del Mercado de Capitales. La reforma fiscal sería una manera efectiva y progresista de conseguirlo, avanzando en la armonización de la fiscalidad sobre el capital.

Para ello, el proyecto para alcanzar una unión del mercado capitales se presenta imprescindible; sin embargo, esta estrategia lleva tiempo en la agenda comunitaria, aunque con pocos avances. Hasta ahora ha habido algún impulso para mejorar el marco regulatorio de las bolsas europeas, se ha reducido la burocracia para facilitar la cotización de medianas empresas, y se ha incentivado la participación de los hogares en los mercados de capitales. Algunas de estas medidas tienen poca ambición, abordando en algunos casos asuntos que no tienen correlación directa con la consolidación de los mercados de capitales. De este modo, es necesario un impulso decisivo que debe estar centrado en remover barreras nacionales, pero no debe conducir a una reducción de las medidas de control y supervisión. En este sentido, es urgente eliminar las barreras a la movilidad del capital en Europa, pero, insistimos, no a través de una reducción de las normas supervisoras sino apostando por su europeización, facilitando la consolidación del mercado a la vez que se erigen controles suficientes a escala comunitaria.

5 Asimismo, el Mecanismo Único de Supervisión (SSM, *Single Supervisory Mechanism*) como autoridad bancaria supervisora europea –formada por el BCE y las autoridades nacionales–- vela por la estabilidad financiera. Por su parte, el Mecanismo Único de Resolución (SRB, *Single Resolution Board*) proporciona un marco y fondo común –que se nutre con las dotaciones de los bancos europeos–para resolver las posibles crisis bancarias, mitigando así el impacto negativo en la economía.

Por una parte, se requiere cesiones de competencias y de soberanía. Para salvaguardar la estabilidad del sistema financiero de la UE, la Autoridad Europea de Valores y Mercados (ESMA, por sus siglas en inglés) debe aumentar sus competencias y financiación para mejorar la protección de los inversores y la estabilidad de un mercado de capitales único. Asimismo, la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (EIOPA) debe aumentar sus competencias de supervisión del sector de los seguros de la UE, de manera similar a lo que se ha venido construyendo en el ámbito de la unión bancaria. La lógica de la coordinación entre las agencias nacionales en estas áreas no es suficiente y se necesita centralizar el poder supervisor para homologar las prácticas de control, construyendo un marco europeo para estas actividades económicas de la mano de una uniformización de su supervisión a través de una agencia común.

Por otra parte, hay que europeizar también vía reglamentos y no sólo directivas, en la medida que éstas últimas siguen ofreciendo discrecionalidades nacionales, la definición de mercados europeos en titulizaciones, seguros, fondos de inversión, fondos alternativos, pensiones y cualquier otro instrumento de ahorro. Los ahorradores no pueden limitar su marco de actuación a productos financieros exclusivamente nacionales y aun cuando los mercados para financiar empresas de ámbito local puedan seguir siendo especialmente nacionales, los mercados de financiación de empresas globales deben tener una naturaleza plenamente europea.

Estas reformas serían cruciales que Europa alcance las tasas de financiación no bancaria a la economía real en proporciones similares a los Estados Unidos, avanzando en una movilización plena y segura del ahorro privado hacia proyectos europeos de inversión.

Reforzar nuestra soberanía monetaria - El Euro Digital

La emisión de euros digitales por parte del BCE vendría a reforzar nuestra soberanía monetaria que, junto a la circulación de una deuda comunitaria, supondrían una potenciación exponencial de la capacidad de influencia en el mundo. Y en este sentido, el BCE lleva trabajando en un proyecto piloto a tal efecto que cuenta ya con una propuesta legislativa por parte de la Comisión en la mesa de los colegisladores, Parlamento y Consejo de la UE, que deberá acordarse durante la próxima legislatura.

Ciertamente, la emisión de euros digitales públicos presenta también desafíos sobre el sistema bancario que conocemos en la actualidad. En principio, la ciudadanía podría disponer una *wallet* y una cuenta de ahorro directamente en euros digitales públicos, emitidos por el BCE, a diferencia los actuales euros digitales privados provistos por los bancos comerciales. El dinero que tenemos en nuestras cuentas corrientes y que consultamos a través de las páginas web de nuestras entidades bancarias no dejan de ser también anotaciones de euros digitales, pero en ese caso, emitidos por las entidades bancarias. El Banco Central Europeo sólo emite billetes y monedas físicas.

De este modo, una oferta pública de euros digitales a través del BCE supondría un elemento de competencia frente a las actuales soluciones digitales ofrecidas por los bancos privados, reduciendo sustancialmente el atractivo de los métodos actuales de ahorro, especialmente, de los depósitos.

En ese sentido, con una menor cesta de depósitos bancarios, la capacidad de creación de dinero por parte de las entidades bancarias se vería muy disminuido, lo que arrojaría efectos adicionales sobre la oferta de crédito y su precio.

Esta iniciativa plantea desafíos para la banca privada, ya que podría reducir sensiblemente su vía de financiación, los depósitos, y su capacidad para crear dinero, es decir, ofrecer crédito. Sin embargo, los problemas identificados por la industria bancaria son predicables,

también, para cualquier activo digital privado si logra un amplio respaldo de los ahorradores y consumidores en el futuro.

De este modo, un euro digital público emitido con anterioridad a cualquier posible circunvalación de las monedas emitidas por bancos centrales es la única garantía para sostener y fortalecer la soberanía monetaria. Y en el marco del euro, tal camino es obligado si el objetivo pasa por hacer de la Unión Europea un actor geopolítico en el mundo.

COHESIÓN SOCIAL DE LA UE

Los indicadores de mejora de la calidad de vida de los ciudadanos europeos deben priorizarse en la toma de decisiones, si no queremos que aumente la desafección ciudadana al proyecto europeo y el auge de los partidos populistas de extrema derecha.

El proyecto social europeo debe fundamentar la construcción de la UE, estableciendo una regulación laboral protectora a nivel europeo, que refuerce el diálogo social y la negociación colectiva para garantizar trabajos decentes y unas relaciones laborales equilibradas. Asimismo, avanzar en la cohesión social coordinando las políticas sociales a escala europea para evitar el *dumping social*, es decir que en el seno de la UE algunos países ganen competitividad respecto de otros rebajando artificialmente salarios o reduciendo la protección social. Para lograr una mayor convergencia salarial y reducir la precariedad resulta fundamental establecer un salario mínimo interprofesional para todos los países de la Unión, calculado en base al coste de la vida en cada país.

Asimismo, debe implementarse un sistema europeo de protección del desempleo; unas pensiones mínimas que permitan llevar una vida digna para los mayores; una renta mínima de inserción por familia, introducida gradualmente hasta el año 2030, de forma que para ese año no haya ninguna familia europea viviendo en la pobreza; un Mínimo Social (*Social Floor*) en cuanto al gasto social dedicado en los presupuestos públicos, que debería estar en torno al 20%.

Resulta inaceptable la tasa de desempleo juvenil, y se requiere potenciar el Fondo Social Europeo para el desarrollo de políticas activas de empleo.

El programa SURE creado en la pandemia como Instrumento de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia, debe establecerse como mecanismo permanente de solidaridad para proteger el empleo a través de la UE.

Reto demográfico

La Comisión Europea, en su 2024 *Ageing Report*, prevé que la población de la UE comience a disminuir en los próximos años, y que el número de personas mayores aumente, especialmente en relación con el número de personas en edad de trabajar. El principal problema demográfico al que se enfrenta la UE es el rápido envejecimiento de su población: más de una quinta parte de los habitantes de la UE tienen ahora 65 años o más, por el aumento de la esperanza de vida. Simultáneamente, la tasa de natalidad en la UE está disminuyendo de forma alarmante, con 3,8 millones de bebés nacidos en 2022, lo que supone un descenso respecto a los 4,7 millones de nacimientos registrados en 2008. El descenso de la población menor de 20 años contribuye a las cifras globales de envejecimiento y al aumento de la edad media de las personas que residen en la Unión, que en 2022 era de 44,4 años –casi seis años más respecto a las cifras de hace 20 años–.

El cambio demográfico reconfigura la economía y sociedad europea. En primer término, eleva el gasto en políticas sociales, principalmente pensiones, sanidad y dependencia, aumentando la presión sobre los presupuestos públicos. En segundo lugar, al disminuir la población en edad de trabajar se puede producir escasez de mano de obra, con efectos en las inversiones y la productividad. En tercer lugar, este cambio demográfico también incide en la cohesión social, territorial e intergeneracional de nuestras sociedades democráticas, lo que podría agravar las brechas socioeconómicas existentes.

China, tras una década marcada por un fuerte ritmo de desarrollo y modernización tecnológica que ha convertido al país en la segunda potencia mundial, empieza a preocuparse por el grave problema demográfico que también se les viene encima: la población envejece rápidamente y el número de nacimientos disminuye año tras año. Por su parte, EE.UU. proyecta que su población comience a disminuir en la segunda mitad del siglo -esto es, que llegue a casi 370 millones en el 2080, para después reducirse a 366 millones en el 2100-. A pesar de la disminución de la fertilidad que se ha mantenido durante décadas y posiblemente continúe en el futuro, la elevada inmigración ha resultado vital para la economía y sociedad norteamericanas.

La crisis demográfica representa una amenaza para todas las sociedades desarrolladas. Sin embargo, la manera de afrontarlo puede convertir la solución en oportunidad. Las políticas migratorias desarrolladas de forma inteligente no sólo pueden paliar el problema demográfico, sino que pueden resultar vitales para mantener la competitividad de la economía de la UE. La inmigración también influye en la proyección de la composición de la población, pues mayores niveles de inmigración traerían como resultado la proyección de una población más joven y diversa racial y étnicamente. En un mundo en constante cambio, la dinámica de la población es fundamental para conformar las políticas y planificar los recursos.

SEGUNDA DIMENSIÓN: ECONOMÍA SEGURA, COMERCIO ABIERTO

INTRODUCCIÓN (A MODO DE RESUMEN)

- El sistema global de comercio se encuentra en un momento de transición, lleno de tensiones y contradicciones. Cómo se gestione esta transición afectará tanto a los intereses económicos de la Unión Europea como a su papel en el mundo. Aunque la proporción del comercio internacional en el PIB de la Unión Europea se ha estancado a partir del 2008 en torno a un 60%, se trata de un nivel de integración comercial muy superior al de la primera fase de la globalización (el periodo anterior a las grandes guerras).

- En el terreno del comercio internacional y el equilibrio a guardar con la seguridad económica nacional la comparación entre Europa, los EE.UU. y China resulta favorable a Europa. No se trata de un acto de voluntad, sencillamente Europa es la economía más abierta y el proteccionismo la perjudicaría más que a las otras dos potencias. Por ello precisamente, la UE es objetivamente la mayor defensora del multilateralismo, de que se mantenga el mercado abierto con reglas y de que los países del sur global se beneficien del mismo, incluyendo el despliegue de una nueva generación de tratados bilaterales de comercio e inversiones.

- El comercio internacional representa más del 50% del PIB de la Unión, una proporción muy superior a la de los Estados Unidos (27%) o China (40%), por lo que el nuevo contexto económico y geopolítico plantea desafíos mayores para la Unión Europea que siempre se ha sustentado sobre un sistema comercial basado en reglas. No se trata, por tanto, para la Unión, de una opción ideológica a favor de la apertura comercial, sino de una necesidad dictada por una estructura productiva que depende de las importaciones a buen precio de materias primas, partes y componentes (2/3 de las importaciones europeas), así como de mercados abiertos para sus exportaciones de bienes y servicios. La Unión Europea aun representa un 16% del comercio global de mercancías y es el primer socio comercial para 54 países frente a 48 para China y 24 para Estados Unidos.

- El Fondo Monetario Internacional ha estimado que una fragmentación de la economía mundial en bloques conduciría a una pérdida del PIB a nivel mundial de entre el 5 y el 12%. A causa de su nivel mayor de integración comercial, los costes para la UE serian dos veces superiores a los costes para los Estados Unidos. Aunque la evidencia empírica no muestra que nos encontremos en una situación de desglobalización, sí que es cierto que el comercio entre países afines tiene una tasa mayor de crecimiento que entre países cuyo posicionamiento geopolítico está más alejado. Según el FMI, después de la guerra en Ucrania, la tasa de crecimiento del comercio entre países no alineados ha bajado de un 4 a un 0%, mientras que es de un 1.5% entre países geopolíticamente afines. Y tal como la experiencia de entreguerras demuestra, la combinación de tensiones geopolíticas con conflictos comerciales puede tener un efecto retroalimentación que ponga en peligro la paz mundial. Nos encontramos, por tanto, ante una nueva fase de la globalización que requiere encontrar el equilibrio necesario entre apertura económica y seguridad nacional.

- La Unión Europea está en el proceso de desarrollar una estrategia de seguridad económica. A nivel de las políticas autónomas, se trata de reforzar el mercado interior combinado con una política industrial más eficaz, así como implementar y completar el arsenal normativo, incluidos algunos nuevos elementos económicos que ya hemos señalado como la unión fiscal o la integración del mercado de capitales europeo, que le permitan proteger sus intereses ante amenazas a su seguridad económica. Pero es igualmente esencial que la Unión fortalezca su estrategia externa para promover la reforma del sistema multilateral y fortalecer sus partenariados con el grupo más amplio posible de países, incluyendo a países que son reticentes a posicionarse en una dinámica de bloques. La Unión Europea

no es solamente la región del mundo que porta la semilla de la democracia social como solución al interior de los países ante nuevas amenazas de involución populista, sino que también, por su propia estructura, lleva la semilla de la defensa de los mercados abiertos y del multilateralismo.

- La nueva fase de la globalización requiere una profunda transformación para que el mundo pueda prosperar en el futuro extendiendo sus beneficios a todas las capas de la población, así a como a los países cuya integración en las cadenas de valor mundial o regional es aún muy limitada. Para ello es imprescindible disponer de una gobernanza multilateral eficaz, capaz de corregir los excesos y disminuir las desigualdades.

- Pero la Unión Europea debe ir más allá del multilateralismo y reforzar sus alianzas regionales. La Unión Europea tiene actualmente el mayor número de acuerdos de comercio y de inversión del mundo, pero debe ser capaz de hacer un uso más estratégico de dichos acuerdos para establecer auténticas Alianzas Regionales.

- La Unión Europea tiene, por ejemplo, acuerdos amplios de nueva generación con Corea, Japón, Singapur, Vietnam y Nueva Zelanda y está negociando acuerdos semejantes con Australia, Indonesia, Filipinas, Malasia y la India. Existe, por la tanto, una buena base para establecer una Alianza Comercial entre la Unión Europea y países del Indo Pacifico que establezca un marco específico de resiliencia y sostenibilidad de las cadenas de valor, así como de cooperación en materia de cambio climático, economía digital o en la reforma de la OMC.

- Pero más allá del Indo Pacifico, es esencial que la Unión Europea establezca alianzas regionales fuertes tanto con América Latina como con África y que apoye de forma eficaz una mayor integración regional y una mejor inserción de dichos países en las cadenas globales de valor, lo que reduciría los riesgos asociados a una concentración de la producción industrial en un número limitado de países. El fortalecimiento de las alianzas regionales es tanto una póliza de seguro ante las dificultades de avanzar en las reformas multilaterales, como una garantía de que la Unión tenga suficientes apoyos para promover dichas reformas.

- La Unión Europea debe mantener la relación transatlántica y cooperar con Estados Unidos en el desarrollo de sus estrategias respectivas de seguridad económica. Pero la Unión ya no puede limitarse a alinearse con decisiones adoptadas por los Estados Unidos. Toda decisión europea de seguridad económica debe basarse en su propio análisis de riesgos y ser conforme con las obligaciones internacionales de la Unión. Tampoco puede ignorarse el riesgo de que una hipotética Administración Trump abandone el acuerdo de Paris y adopte medidas proteccionistas que perjudiquen seriamente a los intereses europeos. En esas circunstancias, la Unión debería estar en condiciones de liderar una alianza amplia en apoyo al sistema multilateral, la implementación efectiva del acuerdo de Paris y un sistema comercial abierto basado en reglas.

- La Unión Europea debe igualmente desarrollar una estrategia coherente en relación con China. A nivel multilateral, es necesario promover en el Fondo Monetario una discusión sobre el impacto global de los desequilibrios macroeconómicos que están vinculados a una política económica de China orientada a promover la inversión industrial y las exportaciones ante la debilidad de su demanda interna por el escaso nivel de renta de la población. La Unión Europea debe, al mismo tiempo, asegurar que se mantiene e incluso refuerza la cooperación con China en materia de cambio climático y reforma de la OMC y en otros posibles espacios de interés común. Pero junto con el enfoque multilateral, es crítico combinar un dialogo bilateral estratégico de todas las Instituciones Europeas con China para promover una mayor reciprocidad en las relaciones comerciales. Diálogo que, para garantizar una competencia leal, debe ir

unido al uso pleno, eficaz y a tiempo de todos los instrumentos autónomos europeos y al estudio de su reforma si fuera necesaria para mejorar su eficacia. La Unión Europea debe demostrar su voluntad de defender firmemente los intereses de su industria, tanto frente a China como frente a los EE.UU.

- La UE tiene que reforzar su política comercial y coordinarla eficazmente con una nueva política industrial que apoye aquellas tecnologías donde tenemos una ventaja comparativa potencial sin distorsionar el mercado interior, y con una política de cooperación más eficaz que ayude verdaderamente a crear las condiciones para hacer crecer a nuestros socios y que éstos nos reconozcan como un aliado creíble, reforzando la dimensión de cooperación de las políticas reglamentarias, teniendo en cuenta las desconfianzas que a veces provoca el poder normativo de la Unión Europea.

- Para hacer frente a los desafíos y retos de la nueva etapa de la globalización, la acción europea ha de actuar en cuatro niveles:

  - » Reforma del sistema multilateral de comercio basado en reglas. En este sentido, la Unión debe estar dispuesta a liderar el proceso de modernización de la OMC,de forma que esta institución este bien capacitada para limitar los riesgos de la fragmentación del sistema comercial en bloques y para promover la cooperación en el suministro de bienes públicos, como por ejemplo para asegurar que la política comercial contribuya a la lucha contra el cambio climático

  - » Reforzamiento de los partenariados, dando prioridad a las relaciones con África y América Latina. En lo que se refiere a América Latina una prioridad es la conclusión de las negociaciones con Mercosur. En relación con África, el objetivo debería ser abrir conversaciones para codeterminar una hoja de ruta que permita avanzar en la dirección de un acuerdo de comercio e inversión entre la Unión Africana y la Unión Europea,así como reforzar las relaciones con los países de la cuenca mediterránea.

  - » Integrar plenamente en su política comercial la lucha contra el cambio climático y la promoción de la extensión de los beneficios del comercio a los sectores de la población y los países más desfavorecidos

  - » Unidad de acción en defensa de sus intereses. Esto debería implicar el desarrollo de una política industrial europea coherente con la política comercial y de partenariado con países terceros; una voluntad de aplicar de forma eficaz los distintos instrumentos de que dispone la Unión para proteger sus intereses económicos y una mayor dimensión europea para los instrumentos de seguridad económica, como el control de las inversiones y de las exportaciones.

REFORMA DEL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO BASADO EN REGLAS

La segunda globalización fue consecuencia de los avances tecnológicos y de la creación de instituciones favorecedoras de la expansión comercial. El sistema GATT/OMC combinó negociaciones para la liberalización progresiva del comercio con el desarrollo de un acervo de reglas que dieran mayor previsibilidad a los intercambios comerciales, y que favorecieran el desarrollo de otras políticas públicas. La principal innovación de la OMC fue el establecimiento de un sistema vinculante para resolver diferencias comerciales. La cuestión fundamental que se plantea actualmente es si las instituciones que se crearon al final de la guerra fría mantienen su relevancia en el nuevo contexto geopolítico, donde las acciones de otras grandes potencias comerciales cada vez están más influidas por consideraciones nacionales de seguridad económica.

La Unión Europea tiene un claro interés en limitar los riesgos de una fragmentación excesiva en bloques y conseguir una modernización de la Organización Mundial del Comercio, teniendo en cuenta que el mantenimiento de un sistema multilateral basado en reglas y el principio de no discriminación son un bien público global que, además, está firmemente implantado en Europa.

Incluso China y los Estados Unidos tienen un interés objetivo en evitar que la dinámica de conflicto invada toda la esfera de sus relaciones comerciales. Al fin y al cabo, la gran mayoría del comercio y la inversión entre ambos países no plantea riesgos de seguridad económica y de ahí el interés mutuo en mantener una esfera de cooperación en el marco de la OMC.

Los países en vías de desarrollo, muchos de ellos partidarios de relaciones de no exclusividad y, en consecuencia, defensores en principio del multilateralismo, son los primeros en insistir en la importancia de respetar las normas acordadas y evitar un sistema comercial fragmentado que responda al alineamiento en bloques y a una dinámica de poder.

La Unión Europea, por su parte, debe liderar y promover un dialogo con los Estados Unidos y China a favor de una agenda de reformas de la OMC y defender una respuesta positiva a los intereses de los países en vías de desarrollo en temas como la agricultura o la promoción del desarrollo industrial en África.

La relevancia de la OMC no depende tanto de negociaciones para ampliar aún más la apertura comercial, como de un desarrollo de las reglas y las prácticas de cooperación para contribuir a bienes públicos globales caracterizados porque su protección beneficia a toda la comunidad internacional. El futuro de la Institución pasa por aumentar su capacidad de integrar consideraciones de sostenibilidad en el marco de las reglas de la OMC para tratar temas como la interacción entre el comercio y la transición climática, la necesidad de reformar las políticas de subvenciones agrícolas para que puedan contribuir tanto a la seguridad alimentaria, como a la sostenibilidad medioambiental o asegurar una respuesta más rápida del sistema comercial ante potenciales nuevas pandemias También se trata de favorecer la mejor integración en el sistema global de comercio de aquellos países en vías de desarrollo que no se han beneficiado de la segunda fase de la globalización. De ahí la importancia del acuerdo sobre la Facilitación de las Inversiones y el Desarrollo, que ha sido suscrito por dos tercios de los miembros de la OMC. De hecho, la capacidad de la OMC de desarrollar nuevas reglas depende en buena parte de la incorporación de acuerdos plurilaterales abiertos, siempre y cuando los beneficios de dichos acuerdos se extiendan también a los países que no participan.

Sin duda alguna, el tema más complejo es la relación entre el comercio y las políticas industriales. Las normas actuales de la OMC en materia de subvenciones no son suficientemente

eficaces, especialmente para responder al impacto de subvenciones masivas canalizadas de forma poco transparente. La solución ideal sería una modernización de las reglas de la OMC lo que implicaría una voluntad real por parte de China y los Estados Unidos de negociar sobre un tema que está en el centro de la competencia geoeconómica entre los dos bloques.

La Unión Europea debería reflexionar sobre sus mejores opciones para hacer frente a la proliferación de subvenciones industriales hasta que se negocien y acuerden en la OMC nuevas reglas que promuevan mejores condiciones de competencia. En caso de que no fuera posible negociar reglas en la OMC, podría considerarse un acuerdo abierto negociado en la OECD sobre la base del principio de la "Neutralidad Competitiva". Dicho principio reconoce el derecho a establecer empresas de estado, pero asegura que dichas empresas no reciban un trato de favor y estén sometidas a las reglas de competencia.

En cualquier caso, la Unión Europea debería estar dispuesta a ejercer un liderazgo en el proceso de reforma de la OMC. En particular deberá esforzarse en culminar la reforma del sistema de resolución de disputas, así como avanzar en la negociación de acuerdos plurilaterales abiertos, como mejor mecanismo para modernizar las reglas que se aplican al comercio internacional.

UNA POLÍTICA COMERCIAL SOSTENIBLE A FAVOR DE LA TRANSICIÓN CLIMÁTICA

Las tensiones geopolíticas no deberían comprometer la cooperación internacional para asegurar la transición a una economía descarbonizada, lo que no será posible sin cambios importantes en el comercio internacional. De ahí que la política comercial de la Unión Europea deba dar prioridad a combatir el cambio climático desarrollando su acción tanto a nivel multilateral, como en los acuerdos bilaterales o regionales, así como con la adopción de legislaciones autónomas que elevan ciertos requisitos medioambientales exigidos a los productos que acceden al mercado único.

El debate sobre el comercio y la sostenibilidad exige una clarificación sobre cuál es el ámbito legítimo del poder normativo de la Unión Europea. Es absolutamente legítimo exigir que los productos importados cumplan requisitos vinculados a la protección de la salud, el consumidor o a exigencias medioambientales de carácter global. También es legítimo prohibir las importaciones de ciertos productos por razones éticas, como aquellos productos obtenidos con trabajo forzado. Pero ello no puede, ni debe implicar, que exigencias de carácter medioambiental de carácter local puedan sin más aplicarse a las importaciones. Es necesario abrir un debate honesto sobre las implicaciones que ciertas normativas tienen sobre la competitividad, así como la conveniencia de utilizar otros instrumentos, como las subvenciones, para compensar ciertos aumentos de costes para los productores europeos. Es importante en este sentido tener una discusión abierta con el sector agrícola,que puede igualmente verse reflejada en la reforma de la política agrícola común y su relación con los objetivos de sostenibilidad.

Además, Europa necesita reforzar el papel de la cooperación internacional en la transición climática ya que Europa, sola, no puede alcanzar sus objetivos en materia climática sin cooperar con otros países, en particular con las economías emergentes. Este dialogo es también esencial a la vista de las críticas formuladas por muchos países en vías de desarrollo a la legislación autónoma europea contra el cambio climático, como el mecanismo de ajuste de carbono en frontera (CBAM) o la deforestación.

Europa debe liderar a nivel internacional una política comercial sostenible a favor de la transición climática que debería incluir:

1. Reforzar el papel de la OMC sobre Comercio y Cambio climático, como ya se ha señalado, incluido el lanzamiento de negociaciones de un acuerdo plurilateral abierto que promueva la descarbonización de sectores expuestos al comercio internacional, facilite la inversión en energías renovables y prevea medidas de apoyo a los países en vías de desarrollo.

2. Integrar en los acuerdos bilaterales la cooperación en materia climática para facilitar la implementación de las nuevas normativas europeas, así como el apoyo a la inversión en energías renovables y otros bienes que contribuyen a la diversificación de las cadenas de valor verdes. Más allá del debate a veces estéril sobre las sanciones, los capítulos de comercio y desarrollo sostenible deberían prever medidas concretas vinculantes y evaluables para apoyar la transición climática.

3. Incluir en la legislación europea mecanismos de cooperación con terceros países que han de aplicar requisitos medioambientales exigentes derivados de la nueva legislación europea y limitar costes administrativos excesivos[6].

UNA POLÍTICA COMERCIAL MÁS INCLUSIVA Y DEFENSORA DE LOS DERECHOS HUMANOS

La política comercial debe ser una herramienta más en favor del desarrollo sostenible y, para ser eficaz, debe vincularse ineludiblemente a objetivos que sean obligatorios y plenamente ejecutables en materia social, laboral, medioambiental y de derechos humanos, responsabilizando en el grado que corresponde tanto a gobiernos, como a empresas.

Es responsabilidad de todos, sector público y privado, hombres y mujeres, conseguir que el comercio internacional beneficie de manera equitativa a la población mundial, poniendo el interés general social por delante de cualquier otro objetivo.

Es fundamental establecer sistemas de trazabilidad obligatorios, que permitan a empresas de todos los tamaños y a lo largo de toda la cadena de producción y, al final del proceso, proporcionar al consumidor la suficiente información para poder asumir su parte de responsabilidad. Pero la primera responsabilidad debe recaer en gobiernos, como garantes del bienestar de su población, y las grandes multinacionales, por el evidente impacto de su actividad. Cada Gobierno y empresa, en función de su poder y el lugar que ocupen en la cadena de valor internacional, deben asumir un grado de responsabilidad, claro y sancionable, si deseamos que el comercio sirva para conseguir avances en materia de derechos humanos y sostenibilidad.

Necesitamos coherencia entre los regímenes comerciales, de derechos humanos, laborales y climático, para garantizar que los objetivos comerciales de la UE reflejen los objetivos de sostenibilidad del Pacto Verde y la agenda de desarrollo de la UE. Ello exige igualmente por parte de la Unión Europea una política coherente en lo que se refiere al vínculo entre la política comercial y la protección de los Derechos del Hombre, para evitar cualquier percepción

6 La Unión Europea debería manifestar su voluntad de ajustar recientes legislaciones como el CBAM o la legislación sobre deforestación sin comprometer sus objetivos medioambientales, lo que es clave para reforzar nuestra cooperación con los países de América Latina y África que han expresado su preocupación sobre el impacto en su comercio de la nueva legislación europea

de dobles raseros, en los que se dé un trato más favorable a los países geopolíticamente cercanos o más influyentes.

Por ello, la UE debe aumentar su capacidad de influencia para:

- Promover el debate sobre comercio e inclusividad en el marco de la OMC;
- permitir una regulación mundial del comercio más eficaz y más coherente con los objetivos de desarrollo sostenible;
- garantizar la incorporación de la perspectiva de género en la política comercial;
- incluir en todos los acuerdos comerciales, en los nuevos y en la modernización de los actuales, una normativa eficaz en materia de Responsabilidad Social de las Empresas y Derechos Humanos, incluyendo compromisos vinculantes y ejecutables que tengan en cuenta la realidad socioeconómica del país en cuestión. Los acuerdos deberían igualmente facilitar la cooperación en la implementación de la normativa europea en materia de diligencia debida, sobre todo para limitar posibles impactos negativos en el comercio con países en vías de desarrollo.
- Promover tanto a nivel Europeo como de los Estados Miembros la transparencia y el dialogo sobre todos los aspectos de la política comercial, incluido el dialogo con aquellos sectores que consideran que sus intereses puedan verse negativamente impactados por los acuerdos comerciales.

FORTALECER EL PARTENARIADO UE-AMÉRICA LATINA. EL NECESARIO ACUERDO CON MERCOSUR

La UE y América Latina representamos conjuntamente el 14% de la población mundial, el 21% del PIB global y un tercio de los miembros de Naciones Unidas. Por tanto, debemos utilizar esta enorme capacidad de influencia para cooperar más y asumir mayores responsabilidades en defensa de un sistema multilateral de gobernanza mundial basado en normas, en el respeto, el diálogo, la paz y el fomento de un desarrollo sostenible.

La pandemia y la guerra en Ucrania han sacado aún más a la luz las interdependencias entre nuestros dos continentes y la necesidad de una cooperación estrecha para la búsqueda de respuestas conjuntas y soluciones comunes. No cabe duda de que Europa debe hacer frente a la pérdida de cuota de mercado en América Latina en beneficio de China, que se ha convertido en el segundo socio comercial de la región. También, que América Latina debe reducir su excesiva dependencia respecto de EE.UU., su principal socio comercial, y de China, así como diversificar sus exportaciones para mejorar sus perspectivas de crecimiento a largo plazo e incrementar su peso en la economía mundial. Por todo ello, la UE y América Latina tenemos que reforzar nuestras relaciones como bien se fundamenta en la dimensión de nuevas alianzas regionales de este informe.

En las últimas décadas, la UE y América Latina y Caribe han alcanzado un nivel de integración sin precedentes a través de los acuerdos de asociación y de comercio firmados con 27 de los 33 países de ALC. Todos, excepto Bolivia y Venezuela. Actualmente, se está negociando la renovación y modernización del Acuerdo con México y se ha aprobado el nuevo Acuerdo Marco Avanzado con Chile. Estos acuerdos modernizados suponen el mejor exponente de cómo deben integrarse en un Acuerdo de Libre Comercio, el acceso a los mercados y el desarrollo sostenible, ya que incorporan un ambicioso capítulo de desarrollo sostenible que incluye la sostenibilidad medioambiental y cláusulas de respeto y defensa

de los derechos humanos, de ratificación e implementación progresiva de las convenciones fundamentales de la OIT, de promoción del trabajo decente y de la RSC.

Pero todavía queda pendiente de cerrar la negociación del Acuerdo con Mercosur, que incluye a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, y constituye uno de nuestros mayores mercados de exportación de productos agrícolas, siendo la UE el principal inversor en la región.

Mercosur, con una población de 260 millones de personas, es la quinta economía y el cuarto bloque comercial más grande del mundo y el principal socio comercial de la Unión en LATAM, por lo que la firma del Acuerdo supondría consolidar unas relaciones profundas con la región en el marco de una asociación estratégica.

El Acuerdo con Mercosur tiene un profundo significado geopolítico porque permite a ambas regiones hacer frente a la confrontación creciente entre EE.UU. y China, y evitar caer en una posición de subordinación estratégica. Sin embargo, el debate sobre el mismo se ha centrado en las importaciones de carne de ternera y en la deforestación de la Amazonía, crucial sin lugar a dudas, pero que se ha tornado en un pretexto para camuflar el proteccionismo agrícola.

Algunos datos podrían ayudar a centrar el debate:

La UE importa de los países del Mercosur cada año alrededor de 200.000 toneladas de cortes de carne de vacuno que atienden principalmente al segmento de mercado de alta calidad, dominado por la producción europea y enfrentado a un aumento de demanda de los consumidores. Según el acuerdo, la UE permitirá la entrada de 99.000 toneladas de carne de res con un arancel del 7,5%, lo que representa el 1,2% del total del consumo europeo de carne de vacuno.

El gran reto es mostrar que el acuerdo con la UE vale la pena y que las exigencias y garantías de que Brasil cumpla con los compromisos de sostenibilidad, de lucha contra el cambio climático y la deforestación, se plasman en un documento jurídicamente vinculante que acompañe al Acuerdo. En este sentido es esencial que tanto a nivel europeo como nacional exista un debate basado en datos concretos que permita responder a las preocupaciones del sector agrícola, incluyendo también la perspectiva de medidas de acompañamiento vinculadas a la reforma de la PAC

El Acuerdo UE-Mercosur mandaría un claro mensaje al mundo de apuesta por el multilateralismo, la integración y el comercio internacional regulado frente al unilateralismo, el aislacionismo y el proteccionismo nacionalista. Además, con la conclusión del Acuerdo, se reforzaría un partenariado regional UE-América Latina que podría incluir un dialogo en temas fundamentales para ambas partes como son la transición digital y climática y la necesaria cooperación en la reforma de la OMC.

UNA ALIANZA ESTRATÉGICA CON ÁFRICA

Una alianza estratégica con África debería basarse en el interés común de promover la integración regional, el desarrollo y la industrialización en África, en particular en sectores como la salud, el sector agroalimentario, las energías renovables y otros bienes de la cadena de valor verde, así como en materia de la economía digital. La inversión en África debe ser la principal prioridad de la *Global Gateway*, que tendrá que disponer de recursos suficientes y una capacidad real de movilizar la inversión privada. La alianza estratégica deberá desarrollarse con modalidades flexibles que permitan la cooperación y el dialogo tanto al nivel de la Unión Africana, como bilateralmente o en grupos subregionales.

A nivel de la Unión Africana debe reforzarse el apoyo al Acuerdo Panafricano de Libre Comercio (APALC), cuyo desarrollo y plena implementación es clave para que los países del continente vecino desarrollen su capacidad industrial, diversifiquen sus economías y sean más atractivas para la inversión extranjera. Dicha dialogo en materia comercial y de inversión deberían basarse en las prioridades establecidas por la Unión Africana, aunque sería importante mantener un alto nivel de ambición, e incluir ponerse de acuerdo en una hoja de ruta que permita avanzar en la dirección de la negociación de un Partenariado de Comercio e Inversión entre la Unión Africana y la UE en los plazos más breves posibles. También habría que intensificar el dialogo sobre la reforma de la OMC en vistas de la preparación de la próxima reunión Ministerial que tendrá lugar en Camerún. Una mejor cooperación entre las dos regiones pudiera ser una de las claves para una reunión Ministerial que pueda avanzar de forma significativa en el proceso de reforma y que responda a las prioridades de los países africanos.

Un mayor dialogo con la Unión Africana debería ir acompañado de una profundización de las relaciones con las principales economías del continente y, en particular, aquellas que tienen una mayor potencialidad para atraer la inversión europea en sectores industriales y para desarrollar la industria agroalimentaria o la economía digital. La Unión Europea ha concluido recientemente sendos acuerdos de nueva generación con Kenia y Angola y la gran mayoría de países africanos forman parte del Acuerdo OMC sobre la Facilitación de las Inversiones y el Desarrollo. La Unión Europea no tiene, sin embargo, un acuerdo de comercio o de inversión con Nigeria y la relación con África del Sur es a menudo conflictiva a pesar del acuerdo existente de libre comercio. Una reflexión es necesaria sobre como profundizar nuestra relación con ambos países sobre la base del interés mutuo en promover la inversión en sectores críticos para la economía verde.

Un nuevo partenariado con África debe reservar un papel especial para los países del norte de África y revitalizar la Unión del Mediterráneo. Los países de la cuenca sur del Mediterráneo tienen una gran potencialidad para atraer la inversión europea en sectores industriales y favorecer el comercio triangular con países del África Subsahariana. A pesar de ello, nuestra relación comercial no ha experimentado avances importantes desde que se concluyeron los acuerdos de Asociación. Es esencial que la Unión Europea enfoque su dialogo con los países del Norte de África con un espíritu de apertura que permita identificar prioridades sobre las bases de intereses comunes.

Más allá de las relaciones con el Magreb y el Mashrek, es necesario reflexionar sobre qué papel puede desempeñar la política comercial europea en apoyo a una paz justa y duradera en el Oriente Medio sobre la base de la coexistencia entre Israel y el Estado Palestino. Dicha reflexión puede parecer utópica en los actuales momentos terribles. Pero conviene no olvidar que la Comunidad Europea surgió de una aun mayor destrucción y odio. Junto a la ayuda a la reconstrucción de Palestina, la Unión Europea podría abogar a nivel internacional por la eliminación de obstáculos arancelarios o los contingentes a las exportaciones palestinas y proporcionar ideas sobre un nuevo sistema de relaciones comerciales entre Israel, Palestina y otros países de la región. En el contexto de la aceptación por Israel de la solución dos Estados, la Unión Europea también podría ofrecer la perspectiva de una mayor cooperación económica en temas de interés mutuo. Por otra parte, si Israel persistiera en acciones contra la población civil palestina contrarias al Derecho Internacional, la Unión Europea debería invocar la cláusula “Derechos del Hombre” del Acuerdo de Asociación y suspender preferencias comerciales.

UNA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA ABIERTA QUE GUÍE NUESTRO REPOSICIONAMIENTO EN EL MUNDO

La apertura internacional es uno de los pilares fundamentales del progreso económico y social de la Unión Europea, aunque también ha tenido algunas consecuencias negativas para Europa. La ausencia de una política industrial europea durante años ha sido un grave error que todavía estamos pagando.

La Covid-19, la guerra de Putin, y el aumento de las tensiones geopolíticas, han puesto de manifiesto nuestra excesiva dependencia de terceros países en sectores tan cruciales como la salud, la energía, o las tecnologías digitales, en un contexto internacional marcado por una creciente competencia por materias primas críticas.

Estados Unidos y China están aplicando políticas industriales y fiscales que incluyen elementos proteccionistas y que afectan negativamente a la competitividad de la UE. Nuestra reacción como Unión Europea no debería ser volar puentes y replegarnos sobre nosotros mismos. Pero tampoco se puede ser ingenuo. Las instituciones europeas tienen que defender nuestros intereses y garantizar la igualdad de condiciones a las empresas europeas frente a sus competidores.

La respuesta de Europa tiene que basarse en desarrollar una Autonomía Estratégica Abierta que guíe nuestro reposicionamiento en el mundo, para lo cual es necesario fortalecer la competitividad de nuestras economías, reforzar nuestras industrias, invertir en la transición digital y ecológica y ser más autónomos para mantener nuestras capacidades y nuestra influencia en el mundo haciendo frente al desafío tecnológico, encontrando nuestro lugar bajo el sol frente a China y EE.UU., como se analiza y presenta en el capítulo siguiente. Para que Europa refuerce su posicionamiento en el mundo y fortalezca su competitividad, tiene que robustecer su Mercado Interior y abordar las reformas necesarias para ello, especialmente completar el Mercado Único de Capitales y revisar la Política de Ayudas de Estado, como ya se ha señalado en el capítulo anterior en este Informe.

Europa tiene que desarrollar e implementar una política industrial ambiciosa que levante barreras al desarrollo de los sectores más relevantes de la economía y sea capaz de garantizar a nuestras empresas unas condiciones de competitividad y acceso a la financiación similares a las que gozan otras regiones del mundo y de apoyar la transición energética y digital requeridas. Necesita crear nuevas capacidades de producción de semiconductores. Es esencial que dicha política industrial evite distorsiones del mercado interior y se centre en el apoyo a sectores y tecnologías donde la Unión Europea tiene una ventaja competitiva potencial. Ello exige que se establezcan condiciones para una financiación europea de las políticas industriales y una gobernanza que permita identificar prioridades sobre la base criterios de racionalidad económica.

La UE carece de muchas materias primas fundamentales para llevar a cabo la transición verde por lo que depende del suministro de terceros países, no siempre socios fiables, muy concentrados en la fase de extracción y transformación. Pero la UE no puede repetir los errores del pasado dejando de depender del gas o el petróleo ruso, para pasar a depender de los minerales y las tierras raras. Estas dependencias exponen a la UE a importantes riesgos de suministro ante aquellos países que se aprovechan de su posición dominante como proveedores. La sustitución de materiales y el aumento de la eficiencia y la circularidad de los materiales pueden mitigar, hasta cierto punto, el aumento previsto de la demanda, pero no se espera que estas medidas inviertan la tendencia.

Una interrupción en el suministro de materias primas pondría en peligro el funcionamiento del mercado único y dañaría la competitividad de la UE.

La UE necesita crear cadenas de suministro de materias primas críticas, seguras y resistentes, desarrollando proyectos estratégicos que deben poder acceder a una financiación suficiente y adecuada y beneficiarse de procedimientos administrativos simplificados en los procedimientos de concesión de permisos. Pero sin ingentes inversiones en investigación e innovación, Europa no podrá encarar el despliegue de tecnologías de vanguardia en el ámbito de las materias primas estratégicas o de las industrias claves para la transición climática. Lo importante es definir prioridades basadas en un análisis de la competitividad potencial de inversiones en Europa, teniendo en cuenta que en ciertos sectores el objetivo más realista es la diversificación de suministradores externos para evitar dependencias excesivas.

Es esencial reconocer que Europa siempre dependerá de las importaciones de materias primas críticas y que los países en vías de desarrollo tienen un interés legítimo en desarrollar el valor añadido, así como la industrialización, en sectores de la economía verde. La Unión debe, por tanto, poner suficientes recursos en el apoyo a proyectos de inversión destinados a la extracción y transformación de las materias primas, así como en el desarrollo de las energías renovables, con un énfasis particular en el continente africano y América Latina.

Las instituciones europeas tienen que defender nuestros intereses y garantizar la igualdad de condiciones a las empresas europeas frente a sus competidores.

La UE ha desarrollado un amplio abanico de instrumentos de defensa comercial:

- el Reglamento de ejecución;
- el Reglamento de control de las inversiones extranjeras directas;
- el Reglamento de control de las exportaciones de productos y tecnologías sensibles de doble uso;
- el Reglamento de subvenciones extranjeras;
- el Reglamento de la contratación pública internacional y
- el Reglamento contra la coerción.

La cuestión clave ahora es evaluar la eficacia de todos y cada uno de ellos, tanto en cuanto al tiempo necesario para su implementación, como en cuanto a su efectividad para acabar con la distorsión ocasionada. Necesitamos procedimientos más ágiles y eficaces para la imposición de medidas que mejoren la protección de la industria europea contra la competencia desleal. La UE debe suministrar los recursos necesarios para reforzar la aplicación y la eficacia de estos instrumentos, así como normas sólidas y obligatorias de diligencia debida en materia de sostenibilidad de las empresas y una prohibición efectiva de los bienes producidos con trabajo forzoso o que provoquen deforestación. Al mismo tiempo, es esencial que la Unión Europea refuerce su cooperación con aquellos países en vías de desarrollo, sobre todo en África, cuyo comercio puede verse negativamente impactado por nuevas exigencias en materia de diligencia debida.

Finalmente, es importante resaltar que la Unión Europea no dispone de un marco jurídico adecuado en lo que se refiere a los instrumentos de seguridad económica. Los controles a las inversiones y a la exportación son esencialmente una competencia de los Estados Miembros y, en un contexto geopolítico tensionado, sería conveniente reforzar su dimensión europea. Asimismo, es necesario desarrollar la capacidad disuasiva para hacer frente a las amenazas a la soberanía europea vengan de donde vengan.

TERCERA DIMENSIÓN: EUROPA ¿REFERENTE EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO?

INTRODUCCIÓN (A MODO DE RESUMEN)

- Europa está hoy a la vanguardia a escala mundial respecto a la descarbonización de la base de la economía: como quiera que todos los países deberán reconvertir su base económica, se puede decir que en este terreno Europa lleva la delantera. Sin embargo hay otros desafíos que cubrir: el primero es avanzar en el sistema energético sostenible e interconectado europeo. El segundo es poner en pie un nuevo sistema de financiación de las inversiones que precisan en el sur global para descarbonizar sus economías, donde se precisan nuevos mecanismos en Europa y su *Global Gateway* podrían ser los pioneros.

- El "Pacto Verde Europeo" (*Green Deal*) fue formulado como la primera prioridad de la Comisión Europea para el período legislativo 2019-2024, convirtiéndolo así en el elemento clave de las políticas de la Unión.

- El Pacto Verde Europeo es una estrategia y un paquete de iniciativas comunitarias con el objetivo de alcanzar la neutralidad climática en 2050, y aumentar su soberanía energética, a la vez que busca minimizar el impacto negativo en aquellas regiones y actores más afectados por esta transición.

- Para conseguirlo, la Comisión Europea ha adoptado un conjunto muy ambicioso de medidas y objetivos de carácter multidimensional y complementario en materia de clima, energía, transporte o fiscalidad. Parte de estas medidas están recogidas en el paquete legislativo *Fit for 55*, que establecía un objetivo intermedio de reducir las emisiones de CO_2 en al menos un 55% para el 2030 con respecto a los niveles de 1990.

- El régimen de comercio de derechos de emisión (*European Emissions Trading Scheme* – EU ETS) que persigue reducir las emisiones industriales al obligar a las empresas a adquirir derechos de emisión suficientes para cubrir todas sus emisiones de CO_2, con lo que las empresas internalizan la externalidad negativa generada por este gas de efecto invernadero (GEI) y tienen más incentivos a invertir en tecnologías limpias. El EU-ETS es el mayor mercado de carbono del mundo.

- El paquete *Fit for 55* incluye modificaciones sustanciales para alinear el sistema de derechos de emisión de la UE con los objetivos de reducción de emisiones del Pacto Verde Europeo, entre las sobresale la introducción del Mecanismo de ajuste de carbono en frontera (CBAM).

- El transporte es un sector clave en el Pacto Verde Europeo al ser responsable de un 25% de las emisiones totales de GEI de la UE, y donde los coches son el principal contaminante. A partir del 2027, el transporte por carretera formará parte del EU-ETS, y se han establecido nuevos objetivos en reducción de emisiones de CO_2 para los turismos y furgonetas con vistas a situar al transporte por carretera en la senda de lograr una movilidad de emisión cero en el 2050.

- Para acompañar el impacto y coste de estas medidas e iniciativas del Pacto Verde Europeo se han creado nuevas herramientas para proporcionar apoyo financiero y técnico a las empresas, trabajadores y regiones más afectados por la transición verde. Entre ellos destacan el Fondo de Transición Justa (19.200 millones de euros) y el Fondo Social para el Clima (86.000 millones de euros), que permitirán dar ayuda financiera a los hogares, microempresas, transportistas, y regiones más afectados por la ampliación del EU-ETS a nuevos sectores (transporte terrestre o edificios), financiar inversiones para la descarbonización del transporte o la mejora energética de edificios, y combatir la pobreza energética.

- La experiencia de la UE es un referente mundial en la lucha contra el cambio climático: entre 1990 y 2021 la Unión ha reducido sus emisiones contaminantes

un 29,7% y su PIB ha crecido al mismo tiempo en un 61%.

Transición e integración energética

- Tras la ilegal invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022, la transición energética ha pasado a ser un imperativo geoestratégico en el sistema energético de Europa. Urge una mayor integración del mercado energético europeo, al constatar que la gravedad sin precedentes de la crisis energética, exacerbada por el diseño del mercado eléctrico, llevó al borde de la ruptura a la integración del mercado energético de la UE.

- A pesar de una respuesta rápida y eficaz ante el aumento tan significativo de los precios energéticos, los costes energéticos europeos siguen siendo más altos que los de nuestros principales competidores, y nuestra dependencia energética genera vulnerabilidad a los *shocks* de precios.

- Ha quedado patente la necesidad de una mayor integración del mercado energético y, en particular, del mercado europeo de la electricidad, para ofrecer un sistema energético más seguro, asequible y sostenible al servicio de una base industrial europea moderna y competitiva, a la vez que genere mayor resiliencia y seguridad de suministro y acelere el despliegue de energías renovables.

- La base de un Mercado Único de Electricidad es la interconectividad, eliminando barreras y potenciando infraestructuras energéticas. La legislación comunitaria obliga a los gestores de redes a garantizar que al menos el 70% de su capacidad de interconexión esté disponible para el comercio de electricidad con los países vecinos para finales de 2025

- Algunos de los principales desafíos de la Unión en el medio plazo son:

  A. Incorporar la creación de un mercado único de la electricidad como una de las prioridades políticas de la próxima Agenda Estratégica de la UE;

  B. Reforzar de forma significativa la financiación de las interconexiones eléctricas y el impulso de las energías renovables a través de financiación comunitaria mancomunada; y

  C. Reforzar la política de acuerdos comerciales y de política energética exterior con países socios afines para garantizar el suministro diversificado de energía y de materias primas críticas que logre incrementar la seguridad energética y económica de la UE.

La lucha global contra el cambio climático y por el desarrollo sostenible: nuevas fronteras para la cooperación.

- Si el cambio climático es un “mal público global”, que afecta de modo universal, a todos y cada uno de los países, no acabaremos con él a no ser que la lucha contra el cambio climático se extienda a todos los países, a todas las latitudes, a todo el Norte y todo el sur global.

- Si Europa es el ejemplo más claro y avanzado en el mundo de lucha contra el cambio climático, esa lucha debe traspasar las fronteras y convertirse en un frente de progreso de Europa con sus socios en el resto del mundo.

- En ese “frente exterior” hay dos nuevos elementos fundamentales que constituyen ambos nuevas fronteras en las que desarrollar con socios estratégicos del sur global la nueva aproximación entre iguales que defendemos en la Sexta Dimensión de este informe, que presenta un nuevo tipo de relación con nuestros socios estratégicos basada en intereses comunes y en el beneficio mutuo.

  A. El primero es una política comercial inclusiva que debe ir de la mano de programas de cooperación. A la hora de diseñar nuevos tratados comerciales y de inversiones, se necesitan proyectos maduros de inversión que

puedan integrarse en las estrategias de crecimiento y desarrollo de los países en cuestión

B. La movilización de inversión. El segundo aspecto es aún más importante. Se estima que para cerrar la brecha en el acceso a la energía en los países de África subsahariana se necesitará una inversión anual de USD 28.000 millones hasta 2030, según la AIE[7]. Por otro lado, las infraestructuras del continente adolecen de falta de financiación. El Banco Africano de Desarrollo cifra las necesidades en 170.000 millones de dólares anuales hasta 2025. Esto significa que las necesidades de financiación en un solo continente, África, y en tan solo dos capítulos de inversión, electricidad e infraestructuras, equivale a toda la ayuda oficial al desarrollo que se genera anualmente en el mundo. La conclusión es evidente: no se podrá cubrir el gap de financiación, de inversiones, que se precisa en el sur global a no ser que se recurra a nuevos mecanismos más allá de la Ayuda Oficial al Desarrollo.

- Esto nos introduce en un nuevo territorio: el de la movilización de recursos privados, de inversiones privadas en el sur global a partir de efecto catalizador y movilizador que puedan tener nuevos fondos públicos que se pongan a disposición del desarrollo y el clima por parte de Europa. Y esto implica también que el futuro presupuesto de la Unión Europea deberá reforzar significativamente la financiación vinculada a la transición climática en países en desarrollo.

7 https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2021/09/pdf/fighting-climate-change-in-Africa-ireri.pdf

LAS TRANSICIONES VERDE Y ENERGÉTICA EN LA UE

El cambio climático es una amenaza existencial que constituye un "mal público" global, con un daño universal (afecta a todos los países), transversal (se extiende a distintos grupos de población y sectores socioeconómicos) e intergeneracional (afectando a la equidad intergeneracional). El combate al cambio climático se enmarca tanto en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) –directamente, con el ODS 7 "Lograr una energía asequible y no contaminante" y el ODS 13 "Acción por el clima"- de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas (de septiembre de 2015), como en el cumplimiento del Tratado de París sobre el cambio climático, jurídicamente vinculante y adoptado en la COP 21 (de diciembre de 2015), que persigue el objetivo de limitar el calentamiento mundial a 1,5 grados centígrados sobre los niveles preindustriales.

Para hacer frente a este reto, la UE persigue potenciar la transición climática, la industria de energías renovables, la eficiencia energética y la reducción de emisiones contaminantes.

Así, tras la declaración del Parlamento Europeo de emergencia climática (en noviembre de 2019), la Comisión presentó el "Pacto Verde Europeo" (*Green Deal*) dentro de sus prioridades políticas para el período legislativo 2019-2024[8] , como el primer elemento dentro de sus seis prioridades, convirtiéndolo así en el elemento clave de la política verde de la Unión. El Pacto Verde Europeo es una estrategia y un paquete de iniciativas comunitarias con el objetivo de alcanzar la neutralidad climática en 2050, y aumentar su soberanía energética, a la vez que busca minimizar el impacto negativo en aquellas regiones y actores más afectados por esta transición.

Para conseguirlo, la Comisión Europea ha adoptado un conjunto muy ambicioso de medidas y objetivos de carácter multidimensional y complementarios en materia de clima, energía, transporte o fiscalidad. Parte de estas medidas están recogidas en el paquete legislativo *Fit for 55*, que establecía un objetivo intermedio de reducir las emisiones de CO_2 en al menos un 55% para el 2030 con respecto a los niveles de 1990. Este objetivo se convirtió en jurídicamente vinculante gracias a la Legislación Europea sobre el Clima[9], que recoge a su vez el objetivo de alcanzar la neutralidad climática en 2050.

En febrero de 2024 la Comisión presentó su evaluación del estado de situación y recomendó como objetivo climático para el 2040 la reducción de las emisiones netas de gases de efecto invernadero en la UE en un 90% en comparación con los niveles de 1990. El Parlamento Europeo y los Estados miembros debatirán este objetivo, y la próxima Comisión Europea, tras las elecciones de junio de 2024, utilizará esa base para presentar sus propuestas legislativas.

El Pacto Verde Europeo

Entre las medidas singulares para potenciar la transición verde, sobresalen:

A. El régimen de comercio de derechos de emisión (*European Emissions Trading Scheme* – EU ETS) que persigue reducir las emisiones industriales al obligar a

8 La Comisión definió seis prioridades políticas para el periodo legislativo 2019-24: (i) El Pacto Verde Europeo; (ii) Una Europa preparada para la era digital; (iii) Una economía que trabaja para la gente; (iv) Una Europa más fuerte en el mundo; (v) la Promoción del estilo de vida europeo; y (vi) Un nuevo impulso para la democracia europea.

9 Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) nº 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima»).

las empresas a adquirir derechos de emisión suficientes para cubrir todas sus emisiones de CO_2, con lo que las empresas internalizan la externalidad negativa generada por este gas de efecto invernadero (GEI) y tienen más incentivos a invertir en tecnologías limpias. El EU-ETS es el mayor mercado de carbono del mundo y cubre más del 40% de las emisiones totales de GEI de la UE (provenientes sobre todo de sectores electrointensivos cuyas emisiones son relativamente fáciles de medir).

B. El paquete *Fit for 55* incluye modificaciones sustanciales para alinear el sistema de derechos de emisión de la UE con los objetivos de reducción de emisiones del Pacto Verde Europeo, entre las sobresale la introducción del Mecanismo de ajuste de carbono en frontera (CBAM) que persigue aminorar la importación en la UE de mercancías altamente contaminantes en emisiones de CO_2 a través de un gravamen en recursos propios del Presupuesto de la UE. A su vez, se extiende el ámbito del comercio de derechos de emisión (EU ETS) al transporte marítimo y se ha creado un nuevo ETS para emisiones asociadas a edificios y al transporte terrestre.

C. El transporte es un sector clave en el Pacto Verde Europeo al ser responsable de un 25% de las emisiones totales de GEI de la UE, y donde los coches son el principal contaminante (un 61% del total de emisiones del transporte en carretera de la Unión). Así, a partir del 2027, el transporte por carretera formará parte del EU-ETS, y se han establecido nuevos objetivos en reducción de emisiones de CO_2 para los turismos y furgonetas[10] con vistas a situar al transporte por carretera en la senda de logar una movilidad de emisión cero en el 2050. Por su parte, en el sector de la aviación, que sí formaba parte del EU-ETS -aunque tradicionalmente beneficiado de asignaciones gratuitas de derechos de emisión-, se han adoptado nuevas medidas para ampliar su cobertura más allá de los vuelos intraeuropeos y se ha aumentado el porcentaje mínimo requerido de uso de combustibles de aviación sostenibles. Por último, el sector del transporte marítimo, además de pasar a formar parte del EU-ETS desde 2024, también tendrá que incrementar el uso de combustibles alternativos.

D. Los bosques son sumideros naturales de carbono como factor indispensable en la lucha contra el cambio climático[11]. Por ello, la UE ha aprobado (en marzo de 2023) normativa para regular el uso del suelo y el sector forestal con el objetivo de aumentar en un 15% los sumideros de carbono de la UE para el 2030.

E. De manera complementaria, otras áreas clave de intervención del Pacto Verde Europeo son: la “Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad”, la “Estrategia De la Granja a la Mesa», el “Plan de Acción para la Economía Circular de aquí a 2030”, o el “Plan Industrial del Pacto Verde” para acelerar la transición hacia la neutralidad climática de la industria europea. También destaca la legislación comunitaria (actualmente en negociación en el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE) para lograr una industria cero emisiones en tecnologías limpias estratégicas (*Net Zero Industry Act*).

Para acompañar el impacto y coste de estas medidas e iniciativas del Pacto Verde Europeo se han creado nuevas herramientas para proporcionar apoyo financiero y técnico a las empresas, trabajadores y regiones más afectados por la transición verde. Entre ellos destacan

10 En 2030, las emisiones medias de los turismos nuevos tendrán que reducirse en un 55% y las de las furgonetas nuevas, en un 50%, con respecto a los niveles de 2021. En 2035 todos los turismos y furgonetas nuevos matriculados en Europa serán de emisión cero.

11 Los bosques de la UE absorben cada año el equivalente al 7% de las emisiones totales de GEI de la Unión.

el Fondo de Transición Justa (creado en junio de 2021, con 19.200 millones de euros) y el Fondo Social para el Clima (a constituirse entre 2026 y 2032, con 86.000 millones de euros de la venta de derechos de emisión), que permitirán dar ayuda financiera a los hogares, microempresas, transportistas, y regiones más afectados por la ampliación del EU-ETS a nuevos sectores (transporte terrestre o edificios), financiar inversiones para la descarbonización del transporte o la mejora energética de edificios, y combatir la pobreza energética.

Transición e integración energética

Un elemento fundamental para reducir las emisiones de GEI es el impulso de las energías renovables y la eficiencia energética en la UE, junto a la diversificación de las fuentes de abastecimiento, objetivos del plan REPowerEU de la Comisión (de mayo de 2022).

Para ello, se ha acordado que la Comisión realice compras conjuntas de gas (excluyendo el gas ruso) para reforzar la seguridad de suministro a un precio menor, y se ha aumentado la ambición en materia de energías renovables para la UE con la aprobación (marzo de 2023) de objetivos vinculantes mayores para el 2030 pasando del 32% al 42,5%, y con el objetivo de alcanzar un 45% de energías renovables en la UE (que duplicaría su peso actual).

Los fondos *Next Generation EU*[12] están teniendo un importante impacto en el impulso de las transiciones energética y digital de los Estados miembros, financiando sus Planes de Recuperación, Transformación y Resiliencia nacionales (el de España se aprobó en julio de 2021) que deben destinar al menos el 37% a objetivos climáticos y el 20% a objetivos digitales, si bien su vigencia termina a finales del 2026. El grueso de su financiación se canaliza con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), dotado de 723.000 millones de euros, donde Italia y España son los países más beneficiados. Ante el éxito de esta experiencia, un *Next Generation* de deuda mancomunada, con un aumento de emisión de bonos verdes de la UE, puede contribuir, en buena medida, a financiar las necesarias inversiones en bienes públicos europeos -en materia de energía, clima y defensa- más allá del 2026, como ya hemos señalado al abordar el horizonte de la fiscalidad que proponemos.

Tras la ilegal invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022, la transición energética ha pasado a ser un imperativo geoestratégico en el sistema energético de Europa. El reciente informe sobre el Mercado Único "*Much more than a market*", elaborado por el ex primer ministro italiano Enrico Letta y presentado en el Consejo Europeo del 17-18 de abril de 2024, urge a una mayor integración del mercado energético europeo, al constatar que la gravedad sin precedentes de la crisis energética, exacerbada por el diseño del mercado eléctrico, llevó al borde de la ruptura a la integración del mercado energético de la UE.

A pesar de una respuesta rápida y eficaz ante el aumento tan significativo de los precios energéticos, los costes energéticos europeos siguen siendo más altos que los de nuestros principales competidores, y nuestra dependencia energética genera vulnerabilidad a los shocks de precios.

En este contexto, sobresale el éxito de la "Excepción Ibérica" (a propuesta de España y Portugal) como eficaz instrumento extraordinario para contener la subida del precio de la electricidad en la Península Ibérica -básicamente fijando un tope al precio de la electricidad a través de establecer un precio máximo al gas-, y justificado porque la Península conforma un sistema eléctrico periférico y encapsulado, con escasa conexión eléctrica con el resto

12 *Next Generation EU* engloba los fondos de recuperación para superar los efectos económicos y sociales del COVID-19, con una dotación de 750.000 millones de euros (52% en subvenciones y 48% en préstamos) para apoyar financieramente a los Estados miembros en sus inversiones, y con vigencia hasta finales del 2026.

de la Unión (tan solo con Francia, y de forma limitada) lo cual obstaculiza disponer de una diversidad de oferentes (de otros Estados miembros) para bajar su precio.

La reciente crisis energética también ha exacerbado la divergencia entre los Estados miembros en los precios de la electricidad, creando problemas para varias industrias en distintas regiones europeas. Ha quedado patente la necesidad de una mayor integración del mercado energético y, en particular, del mercado europeo de la electricidad, para ofrecer un sistema energético más seguro, asequible y sostenible al servicio de una base industrial europea moderna y competitiva, a la vez que genere mayor resiliencia y seguridad de suministro y acelere el despliegue de energías renovables. Hay que destacar la aprobación de la reforma del mercado eléctrico (uno de los principales éxitos de la pasada Presidencia española del Consejo de la UE) para proteger a los consumidores (con derecho a tener varios contratos) y potenciar el despliegue de energías renovables en la Unión.

La base de un Mercado Único de Electricidad es la interconectividad, eliminando barreras y potenciando infraestructuras energéticas. La legislación comunitaria obliga a los gestores de redes a garantizar que al menos el 70% de su capacidad de interconexión esté disponible para el comercio de electricidad con los países vecinos para finales de 2025, objetivo que varios Estados miembros no están en vías de alcanzar. Para lograr una interconexión eléctrica que alcance a la totalidad de territorios de la Unión hará falta redoblar la inversión en infraestructuras energéticas con financiación pública comunitaria y un creciente rol del BEI (Banco Europeo de Inversiones).

Europa referente mundial contra el cambio climático

Los datos corroboran que es posible compatibilizar una senda de crecimiento económico con la reducción sostenida de emisiones de CO_2. La experiencia de la UE es un referente mundial en la lucha contra el cambio climático: entre 1990 y 2021 la Unión ha reducido sus emisiones contaminantes un 29,7% y su PIB ha crecido al mismo tiempo en un 61%[13]. A su vez, hay que destacar que las últimas previsiones de los Estados miembros indican que la reducción neta de emisiones solo sería de un 41% en 2030 (frente al objetivo fijado del 55%). Por otro lado, la aplicación de la "Excepción Ibérica" ha permitido una rebaja de los precios de la electricidad para consumidores y empresas de entorno a un 25%, frente a los que se habrían obtenido sin dicho mecanismo extraordinario y temporal.

Ante los retos actuales, con creciente competencia de EE.UU. y China y aumento de las tensiones geopolíticas internacionales, la Unión está debatiendo cómo fortalecer el Mercado Único e incrementar su competitividad –reflejado en las conclusiones del Consejo Europeo del 17 y 18 de abril de 2024-. En este marco, la UE debe consolidar y profundizar en los próximos años sus transiciones verde y energética, avanzar hacia un mercado único de la electricidad, y continuar con el impulso de las energías renovables. Para ello, algunos de los principales desafíos de la Unión en el medio plazo son:

a) Incorporar la creación de un mercado único de la electricidad como una de las prioridades políticas de la próxima Agenda Estratégica de la UE para el período legislativo 2024-29;

b) Reforzar de forma significativa la financiación de las interconexiones eléctricas y el impulso de las energías renovables a través de financiación comunitaria mancomunada -y su consolidación en el próximo Marco Financiero Plurianual 2028-2034- y con el desarrollo de nuevos instrumentos financieros que permitan aprovechar los mercados de capitales en la Unión; y

13 Comisión Europea, DG Acción por el Clima; Agencia Europea del Medioambiente (2023): *Annual European Union greenhouse gas inventory 1990–2021 and inventory report 2023*.15 abril de 2023.

c) Reforzar la política de acuerdos comerciales y de política energética exterior con países socios afines para garantizar el suministro diversificado de energía y de materias primas críticas que logre incrementar la seguridad energética y económica de la UE.

Actualmente, existe necesidad y oportunidad histórica para que la UE avance y consolide sus transiciones verde y energética, en el contexto de refuerzo del Mercado Único y de incremento de la competitividad de la Unión. Sólo resta que haya voluntad política entre la UE y los 27 Estados miembros para logarlo. En ello está el debate actual de la UE, y el resultado de las próximas elecciones de junio al Parlamento Europeo pueden ser determinantes.

SER VANGUARDIA SUPONE TAMBIÉN IMPLICARSE EN LA TRANSICIÓN VERDE Y ENERGÉTICA A ESCALA GLOBAL: LAS NUEVAS FRONTERAS DE LA COOPERACIÓN CON SOCIOS ESTRATÉGICOS DEL SUR GLOBAL

Si el cambio climático es un mal público global, que afecta de modo universal, a todos y cada uno de los países, no acabaremos con él a no ser que la lucha contra el cambio climático se extienda a todas las latitudes, a todo el Norte y todo el sur global.

Si Europa es el ejemplo más claro y avanzado en el mundo de lucha contra el cambio climático, esa lucha debe traspasar las fronteras y convertirse en un frente de progreso de Europa con sus socios en el resto del mundo.

En ese “frente exterior” hay dos nuevos elementos fundamentales que constituyen ambos nuevos territorios en los que desarrollar con socios estratégicos del sur global la nueva aproximación entre iguales que defendemos en este informe, basada en intereses comunes y en el beneficio mutuo. Se trata de una aproximación en la que la cooperación al desarrollo y la construcción de una base económica descarbonizada son dos aspectos que han de avanzar en paralelo, se refuerzan el uno al otro, se retroalimentan el uno al otro y deben ser tratados como dos caras de la misma realidad.

En este terreno, el de la acción exterior europea por el desarrollo y el clima, hay dos aspectos de gran relevancia que exigen una política europea nueva.

El primero es una política comercial inclusiva que debe ir de la mano de programas de cooperación basados en una verdadera asociación con los países en desarrollo que les ayude a desarrollar su capacidad industrial, a crecer y a construir sus posiciones a lo largo de la cadena de valor. A la hora de diseñar nuevos tratados comerciales y de inversiones, se necesitan proyectos maduros de inversión que puedan integrarse en las estrategias de crecimiento y desarrollo de los países en cuestión y disponer de más recursos financieros efectivos. Igualmente es necesario integrar la financiación de inversiones, los instrumentos de política comercial y los diálogos reglamentarios para poder ofrecer a nuestros socios una oferta atractiva que tenga un impacto real a la hora de atraer la inversión europea, sobre todo en lo que se refiere a las cadenas de valor “verdes”. En definitiva, los tratados comerciales de nueva generación tienen que pasar a ser auténticos planes coproducidos, en los que los países del sur global tiendan las líneas maestras de desarrollo de su capacidad industrial, de su lugar en las cadenas globales de valor, de diversificación productiva, y Europa actúe como un igual y, en reciprocidad, también obtenga beneficios.

Una política comercial más inclusiva debe fundamentarse, por lo tanto, en un auténtico diálogo éntrelas partes, abierto también a las empresas, sindicatos y los distintos actores de la sociedad civil en el contexto de nuevos tratados bilaterales de comercio e inversión. Solo

de esta forma será posible mantener el apoyo político necesario a la apertura comercial en esta nueva etapa de la globalización.

El segundo aspecto es aún más importante. Para avanzar en la doble estrategia de cooperación al desarrollo y lucha contra el cambio climático, se necesitan flujos enormes de financiación hacia el sur global. Se estima que para cerrar la brecha en el acceso a la energía en los países de África subsahariana se necesitará una inversión anual de USD 28.000 millones hasta 2030, según la AIE[14]. Las infraestructuras del continente adolecen de falta de financiación. El Banco Africano de Desarrollo cifra las necesidades en 170000 millones de dólares anuales hasta 2025, con un déficit estimado de 108 000 millones de dólares al año[15]. El origen de esos fondos, proviene principalmente en un 37 % de los Gobiernos africanos, 26 % de China y un 22 % de los miembros del ICA[16].

Para darse idea de la magnitud, baste decir que la Ayuda oficial al Desarrollo a escala mundial, acaba de traspasar la frontera de los 200 mil millones de euros anuales. Es decir, las necesidades de financiación en un solo continente, África, y en tan solo dos capítulos de inversión, electricidad e infraestructuras, equivale a toda la ayuda oficial al desarrollo que se produce anualmente en el mundo. La conclusión es evidente: no se podrá cubrir el *gap* de financiación, de inversiones, que se precisa en el sur global a no ser que se recurra a nuevos mecanismos más allá de la Ayuda Oficial al Desarrollo.

Esto nos introduce en un nuevo territorio: el de la movilización de recursos privados, de inversiones privadas en el sur global a partir de efecto catalizador y movilizador que puedan tener nuevos fondos públicos que se pongan a disposición del desarrollo y el clima por parte de Europa.

Para que se vea esto con mayor claridad: de acuerdo con las estimaciones del nuevo instrumento estadístico que registra el total de recursos puestos a disposición para el desarrollo sostenible (*Total Official Support for Sustainable Development*, or TOSSD)[17], su total ascendía a 400 mil millones de dólares anuales, doblando así otros recursos públicos la cantidad de Ayuda Oficial al Desarrollo. Esos 200 mil millones extra, bien utilizados pueden realmente impulsar de modo exponencial hacia el sur global cantidades adicionales de financiación

14 https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2021/09/pdf/fighting-climate-change-in-Africa-ireri.pdf

15 https://www.esafrica.es/economia/africa-y-sus-infraestructuras-un-breve-analisis/#:~:text=Las%20infraestructuras%20del%20continente%20adolecen,millones%20de%20d%C3%B3lares%20al%20a%C3%B1o.

16 El Consorcio de Infraestructuras para África es una relación tripartita entre donantes bilaterales, organismos multilaterales e instituciones africanas
- Todos los países del G8 son miembros del ICA (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia),
- Dos miembros del G20: el Reino de España (recientemente incorporado) y la República de Sudáfrica (primer país africano miembro).
- Países e instituciones africanas: la República de Sudáfrica, la Comisión de la Unión Africana (AUC), la Agencia de Desarrollo de la Unión Africana (AUDA-NEPAD), la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (CEPA) y las Comunidades Económicas Regionales participan como observadores en las reuniones del ICA.
- Bancos multilaterales de desarrollo: el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el AfreximBank, el Banco Europeo de Inversiones (BEI), la Corporación Financiera Internacional (CFI), el Banco Islámico de Desarrollo (BIsD), la Corporación Financiera Africana (CFA) y el Banco Mundial.
- Instituciones regionales de financiación del desarrollo y bilaterales: la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), el Banco de Desarrollo del África Occidental (BOAD) y el Banco de Desarrollo del África Austral (DBSA).

Otros donantes que realizan importantes contribuciones financieras a las infraestructuras en África pueden convertirse en miembros de la ACI.

17 Una estadística alojada desde hace escasos meses en la OCDE.

privada, de flujos de inversión privada. Pero para avanzar en esta nueva perspectiva apenas existe ni información, ni intercambio de mejores prácticas, ni todo el ecosistema necesario que garantice que esas inversiones tienen impacto positivo desde el punto de vista del desarrollo y el clima: todo está, pues, por construir.

En esa perspectiva, Europa podría y debería ser pionera: los fondos públicos como el *Global Gateway* deberían ser utilizados en esta dirección. Y por supuesto esa inversión privada movilizada a partir de fondos públicos, debería dirigirse a proyectos co-creados entre Europa y sus socios en el sur global, lejos de las dinámicas extractivas del pasado.

CUARTA DIMENSIÓN: EUROPA ¿EN EL PODIO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL?

INTRODUCCIÓN (A MODO DE RESUMEN)

- Partimos del convencimiento de que, en una era en la que el progreso tecnológico es poliédrico y exponencial, el elemento crítico que va a determinar el progreso de otras tecnologías digitales es la Inteligencia Artificial y sus infraestructuras (computación en la nube y computación cuántica) y es en estos elementos nucleares en los que centramos nuestro análisis.

- Estados Unidos y China lideran el desarrollo científico-tecnológico en Inteligencia Artificial. Hablamos de patentes, innovación, desarrollo empresarial, inversiones públicas y privadas, modelos de negocio, productos, servicios, aplicaciones y mercado, estando todo ello relacionado.

- Para que la UE pueda salvar esta distancia es fundamental una estrategia multidimensional. Además, han de ser medidas ejecutadas en paralelo, no secuencialmente, y llevadas a cabo cuanto antes, con gran ambición y de forma sostenida en el tiempo.

- En este informe defendemos que Europa tiene su modelo propio respecto a la Inteligencia Artificial, que se condensa en el concepto de IA confiable. Pero ese modelo no será ni muy efectivo ni aceptado a no ser que Europa ponga en pie un ecosistema de alto potencial innovador en Inteligencia Artificial que cuente con elementos que ya tenemos, como el talento y los datos, y otros que hay que generar, como los partenariados efectivos público/privados, una realidad del venture capital que impulse eficazmente la innovación y el emprendimiento, y sobre todo – siendo el aspecto más importante que Europa por el momento no valora como el fundamental-, algún gigante tecnológico europeo.

IA PARA TODOS, Y NO A CUALQUIER PRECIO: LO QUE EUROPA PUEDE OFRECER AL MUNDO, LA IA CONFIABLE (*TRUSTWORTHY* AI)

- Europa, fiel a la fábrica social y cultural en torno a la democracia social, no solo es la primera región del mundo que regula la IA con amplitud, sino que lo ha hecho respetando los derechos fundamentales de las personas y los valores y principios constitucionales europeos, algo que estamos seguros de que se irá convirtiendo en la única vía posible para un desarrollo y uso de una IA en la que podamos confiar. Europa ha de ser firme en este propósito. Nadie más lo hará, o no lo hará con la intensidad y el peso suficiente como para tener alguna posibilidad de implicar al resto del mundo en ello.

- Probablemente los siguientes son los aspectos críticos de dicho modelo:
  - Evitar el aumento de las desigualdades.
  - Reducir la dependencia cognitiva de las máquinas.
  - Proteger la democracia.
  - Establecer una regulación que garantice el desarrollo de una IA Confiable.
  - Anticipar medidas frente al desempleo tecnológico y la precarización del empleo.
  - Garantizar la sostenibilidad frente a los requerimientos de recursos naturales de la IA.

COMPITIENDO EN LO BÁSICO: UN ECOSISTEMA EUROPEO DE ALTO POTENCIAL INNOVADOR EN IA

- Pero para competir a escala global no necesitamos solamente un modelo propio que estamos convencidos que será necesario para todos en todo el mundo en el futuro, sino que necesitamos también tener los elementos mínimamente imprescindibles para competir con EE.UU. y China: y eso implica la creación de un ecosistema europeo con alto potencial innovador en IA. Dicho

ecosistema deberá tener al menos los elementos siguientes:

- Un Fondo Europeo de Impulso al Ecosistema en IA, que debería tener una dimensión de al menos 100.000 millones de euros (solo Arabia Saudí acaba de anunciar la creación de un fondo de 40.000 millones de dólares con un fin semejante), destinado a financiar fines específicos: investigación básica y aplicada en IA; la transferencia de resultados de investigación que cuenten con la inversión y el acompañamiento en capital intelectual y relacional suficientes; el apoyo fiscal y financiero a *startups* y pymes para la innovación en y con IA; el despliegue de infraestructuras de datos, computación de altas prestaciones y en la nube y tecnologías cuánticas; y una política de ciberseguridad común europea.
- Retención de talento: Europa, debido a su sistema público de universidades tiene una buena situación de partida desde el punto de vista de la generación de talento. Las políticas que se han de desplegar, y que son coherentes con el impulso a la financiación del ecosistema en IA, se refieren a que dicho talento se quede y opere en Europa.
- Recuperación del peso público en la investigación en IA, y sobre tal base diálogo y partenariado constante público/privado.
- Solución a las barreras derivadas de un mercado fragmentado, de la existencia de un marco normativo restrictivo, insuficiente capital riesgo, sobre todo para el escalado de empresas; débil transferencia del conocimiento; y burocracia pesada, que resta agilidad a la comercialización y el emprendimiento.
- Infraestructuras: Europa precisa construir su infraestructura para la IA en tres niveles: a futuro en computación cuántica, y en el más corto plazo en servicios de computación y almacenamiento en la nube, y por último el desarrollo del nivel intermedio de computación, o “computación en la niebla”.
- Datos: Hay muchos motivos para que la UE desarrolle una política común de datos para la IA, desarrollando una infraestructura de datos federada que permita el almacenamiento seguro, el acceso y el análisis de grandes volúmenes de datos, esenciales para la formación y operación de modelos de IA. Europa dispone ya de algunas oportunidades que hay que aprovechar:

  C. Un marco legal que aunque pueda ser visto como restrictivo, añade seguridad jurídica, y este es un valor cada vez más apreciado por las empresas que realizan operaciones intensivas en datos;

  D. La UE en su conjunto puede ser una potencia mundial en datos asociados a sectores de especial interés y valor social y económico, con la garantía del respeto a la propiedad intelectual, la privacidad, la seguridad y los derechos fundamentales de las personas. El sector salud y de bienestar son paradigmáticos, pero también lo son las administraciones públicas, sector financiero, energía, transporte…

  E. Es fundamental que se construya un sistema de datos abiertos que puedan ser accesibles para investigadores y desarrolladores, gestionados, sin embargo, bajo estrictas políticas de privacidad y de seguridad.

Necesitamos crecer en IA

- Entre las empresas que lideran el desarrollo y uso de la IA generativa a nivel global, no hay ninguna de la UE.
- Sin embargo las grandes empresas son un elemento imprescindible de un ecosistema avanzado tanto en IA como en las distintas tecnologías digitales. Esto es así en un doble sentido: por un lado, en la economía digital el éxito depende del tamaño del mercado, del número de

usuarios: cuantos más usuarios más valor añadido produce la empresa para todos ellos. Dicho de otro modo, los problemas de dominación en el mercado no se resuelven en el caso de las empresas digitales o de IA reduciéndolas en tamaño (como se hizo antiguamente con las empresas Bell en los EE.UU., porque su éxito está directamente relacionado con su gran, y creciente, tamaño.

- Ahora bien, las grandes empresas tecnológicas son también un elemento imprescindible del ecosistema que hay que crear por otras razones de mucho peso. Por un lado, porque son las que pueden relacionarse del modo más significativo con el papel de vanguardia que debe tener el Estado a la hora de catalizar y hacer avanzar todo el ecosistema. Por otro lado, porque acumulan la visión sobre qué nuevos desarrollos de IA pueden tener éxito en los mercados en el futuro, y esa visión, sin duda, salta desde las grandes empresas a los grandes fondos de inversión de venture capital, permitiendo que grandes ideas (como *Uber*) reciban literalmente cientos de millones de dólares de financiación años antes de alcanzar su punto de "*break-even*". Como se ve, la existencia de grandes empresas tecnológicas es un elemento imprescindible para la existencia de un diálogo sobre políticas fructífero publico/privado, pero también para el establecimiento de periodos prolongados de maduración del tejido de *startups*, para que exista espacio suficiente para que florezca la innovación o para que los mercados de venture capital actúen con visión de largo plazo y no exijan, de un día para otro rentabilidad al emprendimiento innovador.

- Es evidente que para que exista algún gigante tecnológico en Europa, debe existir una política que lo fomente, lo permita y la haga posible, lo cual puede estar en contradicción con la rigidez de las reglas europeas de la competencia. Esta es, probablemente la asignatura pendiente más importante para que Europa genere el ecosistema de IA que nos permita competir a escala global.

Estados Unidos y China lideran el desarrollo científico-tecnológico en inteligencia artificial. Hablamos de patentes, innovación, desarrollo empresarial, inversiones públicas y privadas, modelos de negocio, productos, servicios, aplicaciones y mercado, estando todo ello relacionado.

Para que la UE pueda salvar esta distancia es fundamental una estrategia multidimensional. Además, han de ser medidas ejecutadas en paralelo, no secuencialmente, y llevadas a cabo cuanto antes, con gran ambición y de forma sostenida en el tiempo.

Este documento busca contribuir a la reflexión colectiva en el seno de la UE, que permita llegar a un mejor diagnóstico de la situación, como paso previo e imprescindible para adoptar las medidas oportunas que busquen consolidarnos en el podio de la IA.

Anticipando lo que desarrollamos a continuación, diremos que la UE ha de recuperar el pulso de la investigación pública y el liderazgo de lo que será el futuro de la IA, y no solo por la fuerza de la ley, sino por la inversión en I+D+I, y lograr que sus resultados lleguen con éxito a las empresas y a la sociedad en su conjunto. Ha de aplicarse en la formación de talento, pero también crear las condiciones que permitirán retenerlo e incluso atraerlo. Ha de crear ecosistemas fértiles en innovación de alto impacto y hacer no solo posible sino razonablemente probable el crecimiento de empresas capaces de abordar la totalidad del mercado interno y hasta el global. Para todo ello, por supuesto, se necesita capital, pero no solo económico, sino también intelectual y político.

¿DE DÓNDE PARTIMOS?

Los informes que analizan la situación de la IA en el mundo van sucediéndose uno tras otro y son el reflejo del interés de países y organizaciones por este ámbito. Algunos de los más interesantes y completos son el *AI Watch*[18], elaborado por la UE, y el *AI Index Report* de la Universidad de Stanford.

En todos ellos se hace patente el liderazgo de EE.UU. y China. Son líderes tanto en investigación como en el impacto económico de sus resultados y, en general, en el desarrollo de servicios, productos y aplicaciones, con lo que todo lo que ello conlleva: patentes, inversiones públicas y privadas, creación y escalado de empresas…

La investigación es la base para un desarrollo constante de la IA. Las empresas líderes globales en IA lo son por ser líderes en inversión en I+D+I en este sector. Estados Unidos sigue a la cabeza en la investigación pionera en IA y el desarrollo de modelos de IA a gran escala (modelos lingüísticos y multimodales, en particular). El mercado de modelos de lenguaje a gran escala se estima en unos 6.500 millones de dólares para 2024, con un crecimiento de un 500% en el horizonte del 2030, alcanzando para entonces los 36.100 millones de dólares[19]. El presente y las previsiones de futuro apuntan a un liderazgo compartido entre Norteamérica y la región Asia-Pacífico. Como muestra un botón: de las 18 empresas líderes en este sector, 11 son estadounidenses, 4 chinas (una en Hong Kong), y una en otros tres países: Corea del Sur, Israel y Rusia.

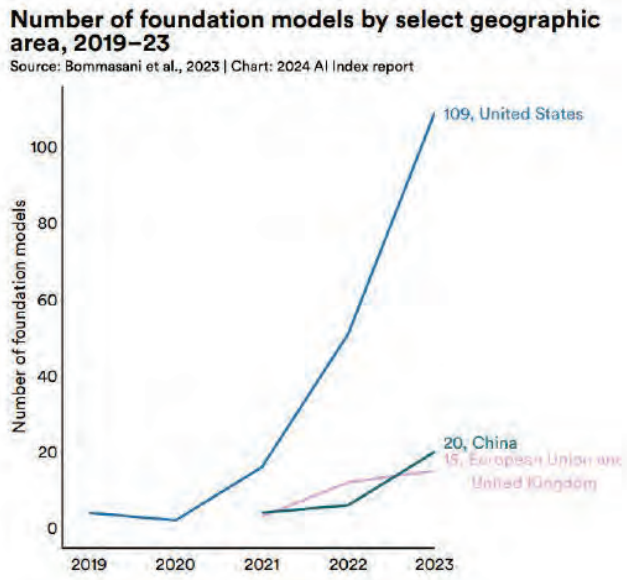


Figura 1: Modelos fundacionales de IA generativa desarrollados en el período 2019-2023 (Fuente: AI Index Report 2024)

China, por su parte, ha demostrado su creciente capacidad en I+D, y lidera el número total de publicaciones sobre IA en revistas, conferencias y repositorios. En el caso de las patentes en IA el liderazgo de China es abrumador, promovido por una estrategia deliberada del su gobierno.

18 *AI Watch* ofrece un análisis de múltiples indicadores relacionados con el desarrollo de la IA en torno a cinco dimensiones: visión global del panorama de la IA, industria, investigación y desarrollo, tecnología y aspectos sociales.

19 Large Language Model Market. Global Forecast to 2030. MARKETANDMARKETS, 2024.

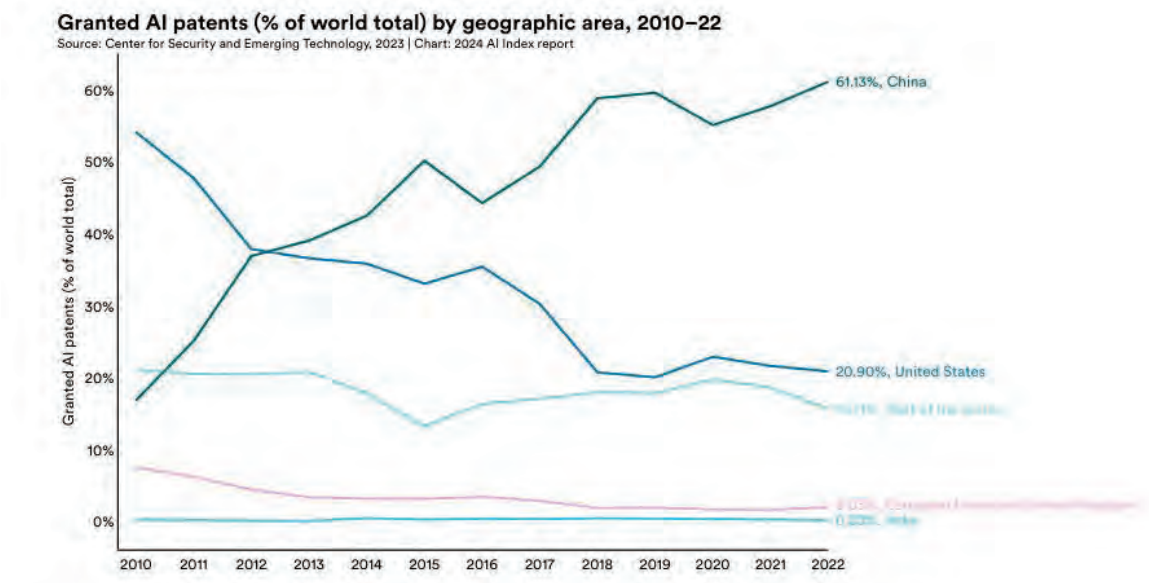


Figura 2: Porcentaje de patentes IA concedidas en el período 2010-2022 (Fuente: AI Index Report 2024)

Estados Unidos y China lideran también la inversión privada en empresas de IA. EE.UU. de un modo aplastante, con una inversión de casi 250.000 millones de dólares en 4.643 empresas, frente a los 95.000 millones de dólares en 1.337 empresas de China. Son datos relativos al período 2013 y 2022. Reino Unido, Israel y Canadá les siguen a distancia, aunque ocupan lugares meritorios, sin duda. Hay que bajar a los puestos 7º y 8º para encontrar a países de la UE, concretamente a Francia y Alemania, con una inversión aproximada de 7.000 millones de dólares en el período[20].

Si atendemos a datos de 2023, se repite el liderazgo de EE. UU., con una inversión privada en IA de 67.200 millones de dólares, casi nueve veces la de China [21].

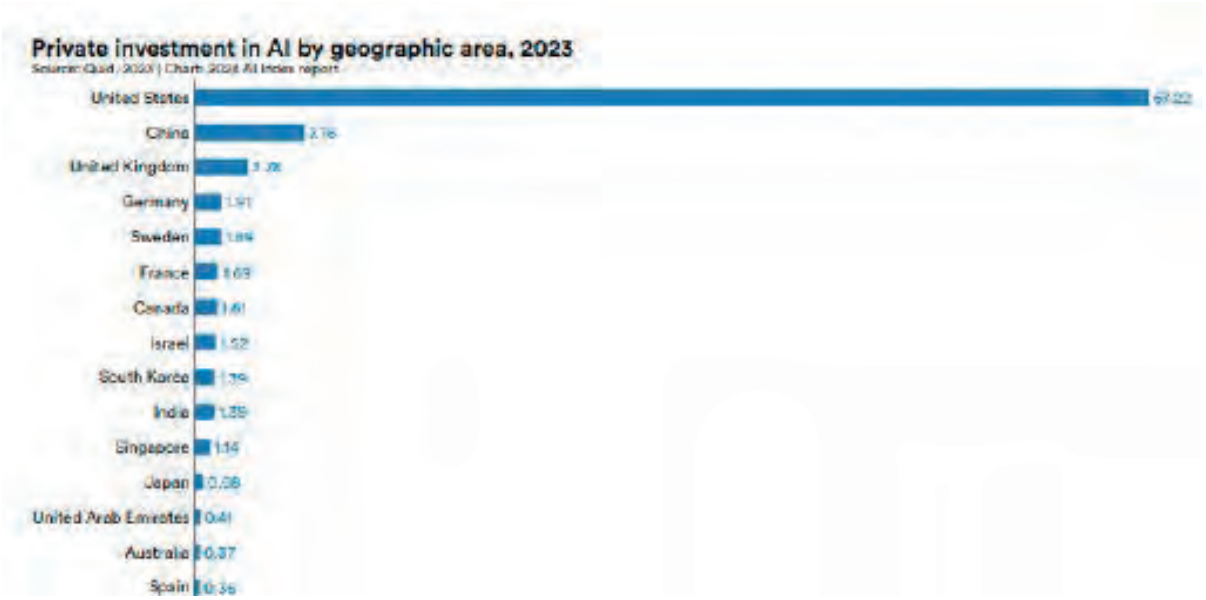


Figura 3: Inversión privada en IA en 2023 (Fuente: AI Index Report 2024)T 2024)

20 https://www.visualcapitalist.com/sp/global-ai-investment/
21 AI Index Report 2024 (https://aiindex.stanford.edu/report/)

Los países europeos, en particular los de la UE, están muy por detrás. No es que no haya empresas en las que invertir, sino que se invierte mucho menos en ellas, y este es un problema especialmente crítico para el escalado de las empresas de base tecnológica.

EE.UU. y China son asimismo líderes en innovación, aunque con modelos distintos. La innovación en Estados Unidos está impulsada por una combinación de instituciones académicas punteras, un ecosistema dinámico de nuevas empresas de base tecnológica y un conjunto de gigantes tecnológicos -Google, Meta, IBM, Apple, Microsoft o Amazon-, líderes globales y que realizan importantes inversiones en el sector de la IA. Esto ha permitido al país desarrollar tecnologías de IA de vanguardia en vehículos autónomos, en sanidad o en automatización de procesos, por citar algunos sectores estratégicos[22].

El enfoque chino de la innovación en IA es en parte diferente, pero también exitoso. Se caracteriza por un fuerte apoyo estatal, en una apuesta que fijó hace años el objetivo de convertirse en el líder mundial en IA para 2030. La atención se centra en la aplicación de la IA a la vigilancia, el reconocimiento facial y la gobernanza social, junto con aplicaciones comerciales en sectores como el comercio electrónico, los pagos móviles y los vehículos autónomos. La estrategia de China implica una importante financiación pública, la disponibilidad de grandes cantidades de datos y el aprovechamiento de su enorme población como mercado propio de primera magnitud. El país ha mostrado notables avances en áreas de IA como la visión por computadora y el reconocimiento de voz, impulsado por empresas como Alibaba, Tencent y Baidu, gigantes tecnológicos comparables en buena medida a los estadounidenses.

NO A CUALQUIER PRECIO: ¿CUÁL HA DE SER EL OBJETIVO?

El desarrollo y aplicación de la IA en los últimos años no tiene parangón en su rapidez e impacto con ninguna otra tecnología. Los valores europeos como democracia social nos hacen ver que lograr un desarrollo armónico, tanto económico como social, requiere de un compromiso o equilibrio entre el aprovechamiento de los beneficios económicos y la salvaguarda del bienestar social. Europa no solo es la primera región del mundo que regula la IA con amplitud, sino que lo ha hecho respetando los derechos fundamentales de las personas y los valores y principios constitucionales europeos, algo que estamos seguros de que se irá convirtiendo en la única vía posible para un desarrollo y uso de una IA en la que podamos confiar. Europa ha de ser firme en este propósito. Nadie más lo hará, o no lo hará con la intensidad y el peso suficiente como para tener alguna posibilidad de implicar al resto del mundo en ello.

En este sentido, nos parecen críticos los siguientes aspectos a defender desde Europa:

Evitar el aumento de las desigualdades

La IA tiene el potencial de aumentar significativamente la productividad y la innovación, lo que se traduce en crecimiento económico. Sin embargo, los beneficios de estos avances corren el riesgo de distribuirse de forma desigual, amplificando las disparidades de renta y riqueza entre los distintos grupos socioeconómicos. Para evitarlo deben desarrollarse políticas que garanticen un acceso equitativo a las tecnologías de IA[23]. Los programas de

22 https://www.mckinsey.com/capabilities/strategy-and-corporate-finance/our-insights/securing-europes-competitiveness-addressing-its-technology-gap
https://www.mckinsey.com/mgi/our-research/accelerating-europe-competitiveness-for-a-new-era

23 https://www.technologyreview.com/2022/04/19/1049378/ai-inequality-problem/

educación y formación deben adaptarse para dotar a los trabajadores de habilidades relevantes en una economía impulsada por la IA, reduciendo así la brecha digital y evitando la marginación de los sectores menos privilegiados de la población.

Reducir la dependencia cognitiva de las máquinas

La eficiencia y la comodidad que supone el uso de las herramientas basadas en la IA, en particular la IA generativa, pueden conducir a una dependencia extrema de las tecnologías inteligentes, disminuyendo progresivamente las capacidades cognitivas humanas, incluso las que nos hacen todavía singulares frente a las máquinas, como son la comprensión lectora, la escritura, el pensamiento crítico y hasta la creatividad. No podemos permitírnoslo, y no hay mejor modo de evitarlo que la educación y la concienciación social. Necesitamos repensar el modelo y el sistema educativos para afrontar este nuevo mundo de personas y máquinas, centrando más la educación en los que nos hace genuinos y más valiosos que las máquinas, y en aprender a vivir en un mundo donde las máquinas han de sernos extraordinariamente útiles, pero no hasta el punto de ser una alternativa a las personas, ni hacernos absolutamente dependientes de ellas.

Proteger las democracias

La proliferación de las tecnologías de IA en las plataformas de difusión de información y medios sociales ha suscitado preocupación por su potencial para influir en la opinión pública, difundir información falsa y minar los procesos democráticos[24]. El *World Economic Forum* (WEF) en su *Global Risks Report* 2024[25] , identifica la desinformación y la información errónea como el principal riesgo global a corto plazo (dos años), y el primero de los riesgos tecnológicos en el medio plazo (una década), solo superado por riesgos relacionados con el medioambiente. Así, el WEF destaca que la manipulación de información se ha convertido en un grave peligro que puede alterar el proceso democrático y socavar la confianza pública. Además, advierten que la rapidez con la que la desinformación puede propagarse en la era digital representa un desafío significativo para la estabilidad global. El informe subraya asimismo cómo la inteligencia artificial (AI) podría ser utilizada por actores malintencionados para generar y difundir desinformación a gran escala, lo que intensificaría aún más los riesgos asociados.

Para salvaguardar las democracias se necesitan algoritmos transparentes, mejorar las herramientas tecnológicas para combatir la toxicidad creciente en el mundo digital, marcos regulatorios que permitan actuar con eficiencia y diligencia ante las prácticas que atentan contra nuestras democracias y una amplia alianza social para preservar la integridad de la información. Además, las iniciativas para mejorar la alfabetización digital pueden ayudar a los ciudadanos a evaluar críticamente y cuestionar la información que encuentran en el mundo digital.

Establecer una regulación que garantice el desarrollo de una IA Confiable

La regulación de la IA plantea un reto único: la necesidad de fomentar la innovación y garantizar al tiempo que los sistemas de IA sean seguros, transparentes y justos. Un marco regulador de la IA confiable debe dar prioridad a las directrices éticas y a los valores y el respeto a los derechos humanos que son consustanciales a la UE. Estas normativas deben

24 https://ash.harvard.edu/ten-ways-ai-will-change-democracy
https://www.harvardmagazine.com/2023/10/democracy-elections-ai
https://www.wfd.org/what-we-do/resources/how-ai-might-impact-democracy

25 https://www.weforum.org/press/2024/01/global-risks-report-2024-press-release/#:~:text=URL%3A%20https%3A%2F%2Fwww.weforum.org%2Fpress%2F2024%2F01%2Fglobal

fomentar el desarrollo de una IA que sea explicable, segura y que preserve la privacidad, manteniendo así la confianza pública y el apoyo a las tecnologías de IA.

El Reglamento Europeo de IA es la primera respuesta europea al reto de la innovación responsable en IA. Este reglamento establece un enfoque de riesgo y tecnológicamente neutral, de manera que el impacto regulatorio que se transmite al mercado es localizado en un 10 o 15% de todos los sistemas de IA del mercado europeo, según la evaluación de impacto de la Comisión Europea que acompañó a la propuesta de Reglamento.

El Reglamento establece una serie de dominios donde se considera que las aplicaciones de IA pueden afectar de manera significativa a la seguridad, salud o los derechos fundamentales de los ciudadanos (bien sea porque afecta a sistemas de IA en sectores donde ya existe regulación armonizada en la UE, como son los dispositivos médicos, la industria de la aviación o la industria de la maquinaria, o bien porque afecta a unas áreas determinadas donde pueden impactar más en los derechos fundamentales de los ciudadanos como el sector de la justicia, la biometría, el acceso a los servicios públicos o privados esenciales, o las infraestructuras críticas). Para el resto de los sistemas de IA se establecen obligaciones de transparencia relativas a la publicación de ultrafalsificaciones, al uso de chatbots y al uso de modelos o sistemas de IA de propósito general.

Anticipar medidas frente al desempleo tecnológico y la precarización del empleo

A medida que la IA y la automatización se integren en los distintos sectores de actividad, podemos asistir a una pérdida de empleo, incluso neta, y a un deterioro de las condiciones laborales y salariales de una parte de los trabajadores. Las tecnologías inteligentes pueden impactar de modo muy desigual en los distintos perfiles profesionales, afectando especialmente a los cuadros medios y medio-altos, tanto si consideramos el tipo de desempeños como su experiencia y competencia en dichos desempeños. Por ejemplo, es más fácil automatizar la redacción de un borrador de contrato en el ámbito jurídico que la limpieza de un bufete de abogados. Todavía está por ver el efecto real que esto tendrá en la generación y destrucción de empleos y en las condiciones salariales y laborales asociadas a los mismos, pero esta incertidumbre no debe mantenernos a la expectativa, bien al contrario. En este sentido, es imprescindible anticiparse para mitigar el impacto del desempleo tecnológico. Esto incluye formar a los trabajadores para esta nueva realidad y crear empleo que atienda necesidades y oportunidades en sectores u ocupaciones con un menor grado de automatización. Además, es necesario adentrarse y explorar políticas sociales como la renta básica universal, que proporcionen una red de seguridad y apoyo a quienes se vean afectados negativamente por la automatización del empleo.

Garantizar la sostenibilidad de la IA

El fulgurante despliegue de la IA y sus necesidades de energía y agua[26] tienen un fuerte impacto, en particular en aquellos lugares en los que se instalan los grandes centros de datos y de supercómputo. La evolución esperada es incluso más preocupante. Por ejemplo, Estados Unidos, que atiende el 40% del mercado mundial de grandes centros de datos, llegará en 2030 a tener un consumo energético de unos 35 gigavatios (GW), frente a los 17 GW de 2022, según estimaciones recogidas en un análisis de McKinsey[27].

26 Si bien en cuanto al agua, es verdad que se utilizan cantidades ingentes, pero ésta, una vez enfriada puede ser reutilizada para otros usos.

27 https://www.mckinsey.com/industries/technology-media-and-telecommunications/our-insights/investing-in-the-rising-data-center-economy

Aumentar la capacidad de los recursos de almacenamiento, de cómputo y de comunicación que soportan la IA, hacerse de un modo sostenible y respetuoso con el medioambiente.

CAMBIO DE PARADIGMA: PROMOVER UN ECOSISTEMA DE ALTO POTENCIAL INNOVADOR EN IA

Es necesario que la UE invierta con decisión y sentido en IA. No comprometer ahora los fondos suficientes tendrá un coste muy superior en el futuro. Tenemos el ejemplo con la industria de semiconductores, a la que renunció Europa y, aunque en menor medida, también EE.UU. Ahora ambos intentan recuperar lo que dejaron escapar, comprometiendo ingentes cantidades de dinero. El gobierno de EE.UU. destinará unos 30 mil millones de dólares en subsidios para atraer a los fabricantes de chips de IA y 43 mil millones la UE para su programa de *chips*.

Fondo Europeo de Impulso:

La UE demostró ante la COVID-19 que puede reaccionar con acierto ante una necesidad imperiosa, comprometiendo una gran cantidad de recursos. Ahora debería afrontar la creación de un ecosistema de alto potencial innovador en IA con la misma ambición y valentía con la que afrontó la pandemia. Para ello es indispensable crear un Fondo Europeo de Impulso al Ecosistema en IA, que debería tener una dimensión de al menos 100.000 millones de euros (solo Arabia Saudí acaba de anunciar la creación de un fondo de 40.000 millones de dólares con un fin semejante), y atender al menos a tres tipos de propósitos:

- Financiar fines específicos, como: la investigación básica y aplicada en IA, en particular los centros de investigación acreditados al efecto y los proyectos de muy alto potencial científico-tecnológico; la transferencia de resultados de investigación que cuenten con la inversión y el acompañamiento en capital intelectual y relacional suficientes para llegar a TRLs altos, e idealmente al mercado; el apoyo fiscal y financiero a *startups* y pymes para la innovación en y con IA; el despliegue de infraestructuras de datos, computación de altas prestaciones y en la nube y tecnologías cuánticas; y una política de ciberseguridad común europea.
- Fondo europeo de capital de riesgo en IA. Dedicado sobre todo el escalado de empresas basadas en IA en cualquier sector, no solo puramente tecnológicas. Similar a la Iniciativa de Capital de Riesgo del Banco Europeo de Inversiones, este fondo debería ofrecer capital y asesoramiento especializado para ayudar a las *startups* a escalar a nivel global. Habría que estimar el tamaño adecuado de este fondo, pero pensando que en EE.UU. son frecuentes las inversiones de docenas e incluso cientos de millones de dólares en *startups* de alto potencial innovador, no debería ser inferior a 10 mil millones de euros.
- Aportar fondos a los Estados miembros para que desarrollen actuaciones en sus territorios, en función de sus necesidades y oportunidades concretas, pero alineadas con los objetivos del plan común de la UE.

Talento: formación, condiciones laborales y proyectos para desarrollarlo

Las estrategias para formar, atraer y retener talento relacionado con la IA están relativamente claras, ya que son básicamente las mismas que en cualquier otra rama del conocimiento[28]. No se trata por tanto de tener ideas felices o hacer lo que nadie ha hecho, sino de hacer

28 https://www.bcg.com/publications/2023/how-to-attract-develop-retain-ai-talent

precisamente lo que han hecho o están haciendo otros con éxito y tratar de adaptarlo y mejorarlo, eso sí.

Los países de la UE tienen muchos elementos a favor, como la calidad de su formación y la calidad de vida y de sus democracias, pero están fracasando, en mayor o menor grado, en la parte de retención. Pero un país o una región que quiera contar con talento en cualquier ámbito no le bastará con formarlo, sino que ha de retenerlo y atraerlo. El talento, como el dinero, busca las mejores oportunidades, así que, si estas están en otros lugares, estaremos formando a muchos profesionales para otros. Además, no se trata solo de ocuparse de la formación superior en IA, sino de hacerlo desde edades muy tempranas, ya que la carrera de la IA puede tener metas volantes, pero no tiene fin. En este sentido, y una vez más, son EE.UU. y China quienes se sitúan a la cabeza en la aplicación de planes de alfabetización en IA en etapas educativas tempranas[29].

Europa se enfrenta también a un doble reto en su mercado laboral: por una parte, el envejecimiento de la población, que conduce a una reducción de la mano de obra; y, por otra, a la automatización creciente del trabajo, cuya gestión económica, laboral y social no será nada fácil. A ello se une el déficit de titulados en STEM, muy inferior a la de nuestros principales competidores, EE.UU. y China.

La formación de talento en la UE requiere implantar más programas especializados en IA, tanto de pregrado como de postgrado, y otros orientados a la formación continua y recualificación de profesionales. Además, es igualmente importante reformar los planes de estudio para la inclusión de la IA en el currículo en todas las especialidades de la educación superior y profesional y comenzar a hacerlo cuanto antes en etapas previas.

La presencia de la mujer en la IA y la tecnología es muy baja. Solo el 22% de las profesionales de la IA en todo el mundo son mujeres y las autoras de publicaciones científicas en este ámbito representan solo el 13,83%. Además, las *startups* fundadas por mujeres recibieron solo el 2% del capital de riesgo en 2019[30]. Esta infrarrepresentación supone una enorme limitación al desarrollo de la IA y, en particular, de su industria. Europa ha de corregirlo, primero porque abanderamos en el mundo esos valores, pero también porque aumentar significativamente la presencia de la mujer en las TIC en general, y en particular en la IA, es una de las bazas más importantes que tenemos para corregir nuestro papel secundario en la IA respecto a China y EE.UU. Todas las iniciativas en este sentido serán pocas, desde becas y ayudas específicas al estudio y la investigación para mujeres, incentivos para su incorporación al mercado o al emprendimiento, así como premios y otros reconocimientos públicos que les den una mayor visibilidad, pero, a largo plazo, lo más importante seguirá siendo la sensibilización y educación del conjunto de la sociedad al respecto.

En todo caso, todo lo que hagamos en formación no será suficiente si además no somos capaces de retener nuestro talento y atraer el de fuera, y para ello hay tres condiciones indispensables:

1. Los salarios han de ser competitivos frente a los de otros países líderes en IA.
2. Debe haber proyectos atractivos y de alto impacto que incentiven a los investigadores, profesionales y emprendedores a trabajar en ellos y quedarse con nosotros.
3. Debemos poner los medios suficientes para llevarlos a cabo.

29 Casal-Otero, L., Catala, A., Fernández-Morante, C. et al. AI literacy in K-12: a systematic literature review. IJ STEM Ed 10, 29 (2023). https://doi.org/10.1186/s40594-023-00418-7

30 https://www.weforum.org/agenda/2022/08/why-we-must-act-now-to-close-the-gender-gap-in-ai/

I+D+I SIN PARADOJAS

La UE debe aumentar su capacidad investigadora, incentivando el desarrollo de centros de investigación especializados en IA, altamente competitivos y con capacidad real de transferencia de resultados al tejido productivo. Además, es importante que la UE lidere la necesaria recuperación del peso público en la investigación en IA. Dejar que sean solo las empresas las que marquen el futuro desarrollo de la IA sería lo mismo que dejar solo en manos de la industria la gestión de la crisis climática. En definitiva, los gobiernos han de fijar los límites en el desarrollo de la IA, pero también orientar el camino de la investigación y de los usos de sus resultados. Con la inversión adecuada esto no debería ser tan difícil. Europa ya parte de un buen número de centros de investigación de referencia en IA y tiene un reconocido estatus en investigación y formación de investigadores en este ámbito.

La Unión Europea lleva años financiando investigación e innovación a través de los programas de financiación como el FP7, el *Horizon* 2020 y el *Horizon Europe*. Desde el 2007 (con el FP7) hasta el 2027 (con el *Horizon Europe*), se habrán invertido alrededor de 230.000 millones de euros en investigación e innovación de todo tipo, estimándose informalmente que la mitad del presupuesto ha ido a parar a inversión en áreas tecnológicas o de aplicación de las TIC a distintos sectores productivos o de investigación. Pero esta financiación en I+D no se ha trasladado al mercado como debería, y los problemas son más estructurales que coyunturales. Primero, existe un mercado específico de acceso a financiación pública al que las empresas innovadoras o las pymes no acceden por la complejidad y burocracia que conllevan. Estructuras como el EIC o el BEI pueden ayudar a dar acceso a financiación europea a otro tipo de actores del mercado. Segundo, también existe cierta desconexión entre lo que se financia en la investigación por parte de la UE y lo que es realmente comercializable, ya que en muchos casos se requiere de largos procesos de investigación antes de ello (pensemos, por ejemplo, en la investigación fundamental en tecnologías cuánticas o en baterías). Existen también grandes barreras regulatorias y normativas y cierta fragmentación, que a nivel europeo se está intentando solventar con nuevo desarrollo normativo, principalmente a través de Reglamentos, para fortificar el mercado interno. Por último, y más importante, existe en la UE una clara aversión al riesgo, tanto a nivel de individuo como a nivel empresarial y de inversión, lo que dificulta la adopción de nuevas tecnologías, como la creación de proyectos de modelos de negocio innovadores.

En definitiva, tampoco en la IA nos escapamos de la conocida "paradoja europea", asociada a las dificultades para traducir la competencia en investigación en beneficios económicos y tecnológicos acordes. Los esfuerzos realizados hasta el momento para cambiar radicalmente este panorama no han dado los éxitos esperados -sistemas de incentivos insuficientes, falta de colaboración efectiva entre la investigación pública y la industria y sistemas de financiamiento y políticas de apoyo a la innovación que no están completamente alineados con las necesidades del mercado-. No es el objetivo de este documento proponer acciones concretas, pero sí podemos decir que seguir haciendo lo mismo no conseguirá resultados distintos a los que hemos tenido hasta la fecha.

No sería justo, en todo caso, decir que no se ha avanzado al respecto. La Unión Europea y varios de sus Estados miembros han implementado políticas y programas destinados a facilitar la transferencia de tecnología y la comercialización de la investigación, como el programa Horizonte 2020 y su sucesor, Horizonte Europa, actualmente vigente, pero no son suficientes ni suficientemente rápidos para lograr cambiar las tornas. Es necesario introducir aceleradores en el sistema de investigación y en la transferencia de sus resultados para la innovación, o siempre llegaremos tarde a las oportunidades de mercado.

Transferir resultados de A a B, eso sí, requiere de la voluntad, capacidad y acierto de A, pero también, y sobre todo, del interés y proactividad de B. Aquí hay mucho que hacer también.

Un mercado complejo y retraído es el peor de los escenarios para una industria que ha de ver en él necesidades y oportunidades. En este sentido, hemos hablado ya de las barreras derivadas de un mercado fragmentado o de la existencia de un marco normativo restrictivo, pero son bastantes más los condicionantes que lastran a la UE en este tema: insuficiente capital riesgo, sobre todo para el escalado de empresas; débil transferencia del conocimiento; burocracia pesada, que resta agilidad a la comercialización y el emprendimiento, entre otras.

Las formas de innovar en Europa, Estados Unidos y China presentan diferencias significativas debido a varios factores estructurales, culturales y políticos. Estas diferencias impactan en cómo se desarrollan las tecnologías, se gestionan las empresas, y se aplica la innovación en cada región. La UE impone normativas estrictas para proteger a los consumidores y los datos personales, por ejemplo. El enfoque de EE.UU. es más liberal respecto a la regulación de las tecnologías, lo que da una mayor libertad para innovar, especialmente en sectores tecnológicos. Pero no es solo su permisividad normativa, sino que hablamos de un país que en general valora positivamente el riesgo y la innovación rápida. En China es el gobierno el que juega un rol muy activo en la dirección de la innovación, con políticas estatales que apoyan sectores específicos como la tecnología 5G y la propia inteligencia artificial, aportando una importante financiación pública a estos sectores, importantes infraestructuras y beneficios para empresas que se alinean con los objetivos del gobierno, facilitando un rápido desarrollo y adopción de tecnologías.

Además de los avances en los fundamentos y algoritmos, los otros pilares del espectacular desarrollo de la IA son la enorme capacidad de computación y la creciente disponibilidad de datos, sin olvidarnos del esfuerzo inversor, por supuesto. De esto ya hemos hablado, pero no todavía de las infraestructuras y los datos, que son también de vital importancia.

Infraestructuras

Todos los países y regiones del mundo que están o pretenden estar a la vanguardia de la IA están haciendo grandes inversiones en infraestructuras básicas para la inteligencia artificial (IA), sobre todo en las áreas de computación de alto rendimiento (HPC), centros de datos, computación en la nube e Internet de banda ancha. Según IDC, para 2025 una quinta parte de toda la infraestructura informática mundial se utilizará para ejecutar IA[31].

La UE lleva financiando la inversión en infraestructura desde 2014-2020 a través del *Connecting Europe Facility*, donde se dedicó una partida especial de 1.042 millones de euros para apoyar la conectividad digital en toda la Unión Europea, promoviendo la implementación de infraestructuras digitales clave, como redes de banda ancha de alta velocidad, servicios en línea seguros e interoperables y aplicaciones digitales innovadoras. Esta experiencia dio lugar a la creación del *Digital Europe Programme* para asegurar la financiación del despliegue de todo tipo de tecnologías digitales, incluidas competencias digitales, a través de la Unión Europea. Este programa tiene un presupuesto entre 2021-2027 de 7.500 millones de euros, lo que lo hace uno de los programas más importantes de la UE en implementación de tecnología[32].

31 https://blogs.idc.com/2022/01/14/the-industrialization-of-high-performance-computing/

32 Las acciones de este marco de financiación incluyen; la creación de los centros de testeo y experimentación en IA; los espacios de datos en los diferentes sectores a través no solo de tecnologías de compartición en federación sino también de servicios en la nube soberanos; la inversión en ciberseguridad, incluyendo los centro espejo de la UE en ciberseguridad; la creación de los Centros de Innovación Digital; y la digitalización del sector público para dar respuesta a la implementación del marco de interoperabilidad de servicios públicos de la UE, así como de la cartera de datos del ciudadano y su identidad digital europea.

La UE quiere desarrollar también un ecosistema de supercomputación de categoría mundial en Europa a través de iniciativas específicas, como EuroHPC (*European High Performance Computing Joint Undertaking*)[33], que cuenta con una inversión en el período 2021-2027 de aproximadamente 7 mil millones de euros, y que integra la computación cuántica[34]. Existen pocas dudas de que las tecnologías cuánticas supondrán un avance en las comunicaciones o la computación, en este caso como poderosísimos recursos de cálculo complementarios a los digitales. Tampoco hay duda de que la IA será uno de los campos en los que más impacto tendrá, lo que significa que acabará teniéndolo en todos los sectores del conocimiento y de la actividad productiva. Pero falta algún tiempo para ello, en el mejor de los casos, y sin desatender en absoluto las inversiones y la I+D en tecnologías cuánticas, debemos centrarnos sobre todo en las que ya son una realidad en el mercado.

En este sentido, disponer de servicios de computación y almacenamiento en la nube es crítico en general, y para el desarrollo de la IA en particular. Los principales proveedores actuales son Amazon Web Services (AWS), Microsoft Azure, IBM Cloud y Google Cloud Platform (GCP), todos en EE. UU., y Alibaba Cloud, en China. Los servicios aportados por estos gigantes son cada vez más relevantes para que las empresas sean competitivas y escalen. Europa no está presente en este selecto conjunto de proveedores y esta es una clara desventaja, que además genera una dependencia tecnológica muy evidente. Asimismo, Estados Unidos es el líder mundial en HPC, con una apuesta firme en supercomputadores exaescala, algo que se considera crítico no solo para la competitividad del país, sino también para la seguridad nacional.

Por otra parte, la UE ha de desarrollar el nivel intermedio de computación, conocido como computación en la niebla (*fog computing*). Este nivel intermedio entre la computación en el borde (*edge computing*), que procesa los datos en o cerca de su fuente de generación (dispositivos móviles o IoT, por ejemplo) y la computación en la nube (cloud computing), asociado a los grandes centros de datos, permite una mejor agregación de datos y el análisis y distribución de contenidos cerca de los usuarios finales. La computación en la niebla permite tiempos de respuesta más rápidos, un mayor aprovechamiento del ancho de banda, reducción de costes, mayor seguridad y privacidad de los datos y aumenta la fiabilidad. Todas ellas son ventajas acordes con los objetivos que defiende y regula la UE, y perfectamente compatibles con usos y aplicaciones más eficientes y competitivos.

Datos

Hay muchos motivos para que la UE desarrolle una política común de datos para la IA. Facilitaría el compromiso con la privacidad y protección de datos, aumentando la transparencia y la confianza pública en los servicios y aplicaciones y también permitiría ganar competitividad, apoyando la innovación basada en datos. Además, una política común de datos minimizaría la fragmentación legal, facilitando a las empresas operar en toda la UE, lo que resulta fundamental para aumentar el tamaño del mercado. Por ejemplo, la Estrategia Europea de Datos, que pretende convertir a la UE en un modelo de sociedad basada en los datos, pero con una fuerte regulación que proteja derechos y valores que consideramos irrenunciables[35], se espera que genere importantes beneficios económicos en solo cinco años. De hecho, se prevé que solo la Ley de Datos genere 270.000 millones de euros de PIB adicional de aquí a 2028.

33 https://eurohpc-ju.europa.eu/index_en

34 Recientemente se ha convocado un concurso para la instalación de LUMI-Q, un nuevo ordenador cuántico EuroHPC que se ubicará en Chequia y se integrará en el superordenador EuroHPC KAROLINA.

35 https://www.eib.org/en/press/all/2023-203-digitalisation-in-the-european-union-progress-challenges-and-future-opportunities

La UE debe desarrollar una infraestructura de datos federada que permita el almacenamiento seguro, el acceso y el análisis de grandes volúmenes de datos, esenciales para la formación y operación de modelos de IA. Esto incluiría la creación de centros de datos que cumplan con el RGPD y el fomento de una red de aportación y uso de datos entre Estados miembros. Los datos son la materia prima esencial para la construcción de herramientas de inteligencia artificial, junto con el talento humano. Sin acceso a datos en cantidad y calidad suficientes, cualquier intento de avance en este campo es inútil. Europa tiene un largo camino por recorrer también aquí, pero dispone de algunas oportunidades que hay que aprovechar:

1. Un marco legal que aunque pueda ser visto como restrictivo, añade seguridad jurídica, y este es un valor cada vez más apreciado por las empresas que realizan operaciones intensivas en datos;

2. La UE en su conjunto puede ser una potencia mundial en datos asociados a sectores de especial interés y valor social y económico, con la garantía del respeto a la propiedad intelectual, la privacidad, la seguridad y los derechos fundamentales de las personas. El sector salud y de bienestar son paradigmáticos, pero también lo son las administraciones públicas, sector financiero, energía, transporte… Es imprescindible que iniciativas como el Espacio Europeo de Datos de Salud (EHDS, por sus siglas en inglés) tengan éxito, y otras en ámbitos igualmente estratégicos;

3. Crear y mantener una iniciativa masiva de datos abiertos que proporcione conjuntos de datos de alta calidad accesibles para investigadores y desarrolladores en Europa, tanto de datos públicos como privados, gestionados bajo estrictas políticas de privacidad y seguridad.

NECESITAMOS CRECER

Es difícil innovar alrededor de la IA si no es a partir de la investigación. Pero también es verdad que la investigación no es condición suficiente para que surja la innovación. Son las empresas las que innovan, y en Europa no abundan las que tienen el tamaño y los recursos necesarios para hacerlo en un ámbito tan complejo y dinámico como el de la IA[36]. Esta es sin duda la principal carencia de la UE, ya que no se trata solo del volumen de negocio directo de estas empresas, sino de su efecto tractor para el conjunto de la economía, la investigación, la innovación y la generación de talento. Son empresas que por sí mismas crean ecosistemas virtuosos, sean físicos o virtuales.

La UE presenta una serie de limitaciones consustanciales a su naturaleza que, si bien parten de características que podemos considerar positivas en sí mismas, suponen retos o dificultades añadidas en el mercado de la IA. Es el caso de la diversidad de la UE, sea esta la cultural, idiomática[37] o política. Esta fortaleza en lo general, pone trabas al desarrollo económico y a la competitividad de ciertos sectores, como ocurre con el de la IA.

36 Senén Barro, *Un tablero en que sólo juegan dos*, Vanguardia dossier, ISSN 1579-3370, Nº. 77, 2020 (Ejemplar dedicado a: ¿Quién mandará en la inteligencia artificial?), págs. 16-19.

37 Si sabemos gestionarlo bien, en particular España, la diversidad idiomática puede ser un elemento positivo en el desarrollo de una industria competitiva en tecnologías lingüísticas (TL). España tiene uno de los idiomas más hablados del mundo y en más países. Por tanto, tiene un “mercado” potencial de primera magnitud. Además, el tener varias lenguas, aunque minoritarias, se ve obligada a trabajar en el plurilingüismo y esto puede darnos ventajas competitivas para que la industria española en TL pueda llegar a un mercado mucho más grande que el nuestro. En el caso de la UE esto es muchísimo más

El espacio económico de la UE sigue estando fragmentado, lo que dificulta a las empresas europeas alcanzar la escala que beneficia a muchos mercados con una dinámica en la que el ganador se lo lleva todo, o al menos la mayor parte. Por el contrario, Estados Unidos se beneficia de un mercado amplio y unificado y China posee por su parte un enorme mercado nacional, además del extraordinario apoyo gubernamental al sector de la IA, lo que crea un entorno propicio para que sus empresas crezcan rápidamente.

Por el contrario, los 27 Estados miembros de la Unión Europea poseen sistemas legales y regulaciones propias, lo que hace más difícil la operación uniforme de las empresas a través de fronteras internas. Esta diversidad, aunque tiene muchas ventajas, puede ser un obstáculo para las empresas que buscan escalar rápidamente en un mercado único. Además, la diversidad lingüística y cultural de Europa puede dificultar la comercialización y adaptación de productos y servicios a múltiples mercados dentro de la misma región. En este caso podemos aprovecharnos del desarrollo de las tecnologías lingüísticas, por lo que hacer especialmente competente a la Unión en la I+D y aplicación de estas tecnologías resulta especialmente importante.

En todo caso, hay cosas que no podemos cambiar en la UE y cosas que no estamos dispuestos a cambiar, aunque puedan restarnos aparentemente competitividad. En la Unión Europea, la promoción de una IA confiable se ve como un imperativo ético y estratégico, a pesar de que pueda pensar que esto supone perder competitividad frente a Estados Unidos y China, donde la regulación de la IA es más laxa y la escalabilidad del mercado permite un desarrollo tecnológico más acelerado.

Pero la UE es líder indiscutible es en el establecimiento de marcos jurídicos y éticos para la IA, como el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) y el Reglamento Europeo de IA, recientemente aprobado. También es muy activa, a través de sus Estados miembros, en los organismos y procesos de normalización, lo que es muy relevante para garantizar la interoperabilidad y para gestionar los riesgos de la IA relacionados con la seguridad y los derechos fundamentales.

No estamos condenados a no innovar por regular protegiendo los derechos y valores humanos que se han logrado con no poco esfuerzo. Por tanto, salvo que nos empeñemos por acción o por omisión en que la manida frase de que “EE. UU. Innova, China emula y Europa regula” se convierta en una profecía autocumplida, no ha de ser así[38]. Por ejemplo, una IA confiable ha de abrir las puertas a aplicaciones de IA en sectores especialmente sensibles, como la salud y la administración pública, donde la confianza y la seguridad de los datos son cruciales. De hecho, la Comisión Europea lanzó este mismo año (2024) un marco estratégico de inversión en IA confiable “para que la Unión capitalice sus activos, en particular su infraestructura de supercomputación, y fomente un ecosistema europeo innovador de IA en el que las empresas emergentes y los innovadores puedan colaborar estrechamente con los usuarios industriales, atraer inversiones y tener acceso a los ingredientes clave de la IA: datos, computación, algoritmos y talento”[39]. Dicho esto, es cierto que la ley ha de servir más para dar certidumbre al camino de lo posible y deseable, que a vallarlo. Ha de tomar nota la UE, una vez que ya se ha aprobado el Reglamento Europeo de la IA, ya que, como se dice, “el diablo está en los detalles”.

evidente, por supuesto. De hecho, seguro que no es azaroso que sea alemana DeepL SE, una empresa líder mundial en traducción.

38 “La carrera mundial para regular la IA”. Funcas Intelligence

39 Communication on boosting startups and innovation in trustworthy artificial intelligence (https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/communication-boosting-startups-and-innovation-trustworthy-artificial-intelligence)

Empresas basadas en IA: El tamaño importa

En 2022, el 69% de las empresas de la UE habían implantado tecnologías digitales avanzadas, como robótica avanzada, análisis de macrodatos e inteligencia artificial, reduciendo significativamente la diferencia con respecto a EE.UU., que en ese año presentaba una cifra del 71%[40]. Pero la evidencia es que EE.UU. y China van claramente a la cabeza en emprendimiento y actividad empresarial basadas en IA.

Un informe del *Data Information Center* se preguntaba en 2019: "¿Quién está ganando la carrera de la inteligencia artificial: China, la UE o Estados Unidos?"[41] El informe los comparaba en términos de su posición relativa en la economía de la IA mediante el examen de seis categorías de métricas: talento, investigación, desarrollo, adopción de la IA, datos y hardware. Concluía que Estados Unidos lideraba el grupo, después se situaba China y la UE de última, y bastante rezagada además. Esto era antes del boom de la IA generativa. Desde entonces la economía de la IA se ha agrandado, y también la diferencia entre la UE y estos países. De hecho, entre las empresas que lideran el desarrollo y uso de la IA generativa a nivel global, no hay ninguna de la UE, como se muestra en la siguiente figura:

Figura 4. Cuota de mercado de las principales empresas usuarias de IA Generativa en el mundo (Fuente: policy-paper-ia-generativa.pdf (realinstitutoelcano.org).

Para que la UE pueda competir necesita fomentar un entorno favorable para las empresas emergentes, que incluya la flexibilización de las restricciones normativas, la oferta de incentivos financieros y el fomento de la colaboración entre las nuevas empresas y las ya establecidas. Pero sobre todo necesita escalar las *startups* y llevarlas a una escala internacional y hasta global. Aquí el tamaño sí que importa, y mucho.

Sin embargo las grandes empresas tecnológicas son un elemento imprescindible de un ecosistema avanzado tanto en IA como en las distintas tecnologías digitales.

Esto es así en un doble sentido: por un lado, en la economía digital el éxito depende del tamaño del mercado, del número de usuarios: cuantos más usuarios más valor añadido produce la empresa para todos ellos. Dicho de otro modo, los problemas de dominación en el mercado no se resuelven en el caso de las empresas digitales o de IA reduciéndolas en tamaño (como se hizo antiguamente con las empresas Bell en los EE.UU., porque su éxito está directamente relacionado con su gran, y creciente, tamaño.

40 https://www.eib.org/en/press/all/2023-203-digitalisation-in-the-european-union-progress-challenges-and-future-opportunities?lang=es

41 Who Is Winning the AI Race: China, the EU or the United States? – Center for Data Innovation

Ahora bien, las grandes empresas tecnológicas son también un elemento imprescindible del ecosistema que hay que crear por otras razones de mucho peso. Por un lado porque son las que pueden relacionarse del modo más significativo con el papel de vanguardia que debe tener el Estado a la hora de catalizar y hacer avanzar todo el ecosistema. Por otro lado porque acumulan la visión sobre qué nuevos desarrollos de IA pueden tener éxito en los mercados en el futuro, y esa visión, sin duda, salta desde las grandes empresas a los grandes fondos de inversión de venture capital, permitiendo que grandes ideas (como Uber) reciban literalmente cientos de millones de dólares de financiación antes incluso de alcanzar su punto de "*break-even*". Como se ve, la existencia de grandes empresas tecnológicas es un elemento imprescindible para la existencia de un diálogo sobre políticas fructífero publico/privado, pero también para el establecimiento de periodos prolongados de maduración del tejido de *startups*, para que exista espacio suficiente para que florezca la innovación o para que los mercados de venture capital actúen con visión de largo plazo y no exijan, de un día para otro rentabilidad al emprendimiento innovador.

Hoy no está ocurriendo. Falta inversión y tracción para hacer crecer las empresas, incluso aquellas más prometedoras. Esta carencia frena la innovación, disminuye la competitividad global, la productividad y el empleo, debilitando la economía de la UE. Además, supone una dependencia tecnológica más que preocupante.

Es evidente que para que exista algún gigante tecnológico en Europa, debe existir una política que lo fomente, lo permita y la haga posible, lo cual puede estar en contradicción con la rigidez de las reglas europeas de la competencia. Esta es, probablemente la asignatura pendiente más importante para que Europa genere el ecosistema de IA que nos permita competir a escala global.

Ya hemos hablado antes de la necesidad de movilizar mucho más capital de riesgo y también de lograr desactivar la clásica aversión europea al riesgo en las inversiones. En todo caso, sería interesante implementar un programa de incentivos fiscales para atraer inversiones privadas en *startups* de IA y un sistema de certificación unificado de empresas de IA, que garantice el cumplimiento no solo regulatorio sino en general de los estándares de IA confiable, y que permita a las startups certificadas su operación en toda la Unión sin necesidad de obtener permisos adicionales en cada país. Esto reduciría la burocracia y facilitaría la expansión rápida a través de los mercados de los distintos Estados miembros.

Por otra parte, hacer crecer la economía europea alrededor de la IA requiere crear una mayor demanda entre las empresas, las administraciones públicas y el público en general. En particular, es imprescindible incentivar a las empresas a adoptar tecnologías de IA para la innovación, no para la mera sustitución de trabajadores, garantizando además mano de obra cualificada para que pueda ser así[42].

Europa puede rentabilizar su regulación de la IA posicionándose como el epicentro de la IA Confiable. Al establecer normas estrictas en materia de privacidad de datos, transparencia y responsabilidad, Europa puede atraer a empresas e investigadores comprometidos con estos valores. Además, puede fomentar la innovación en servicios y productos de calidad-IA y amparar la creación de un nuevo y significativo sector de empresas que ofrezcan servicios y asesoramiento profesional para el desarrollo de soluciones basadas en IA que cumplan con todos los requisitos legales y otros criterios éticos.

No sería algo inédito. Veamos el ejemplo de las tecnologías financieras, cuya regulación ha estimulado la creación de nuevas empresas y un mercado relevante. Los cambios nor-

42 Barro, Senén; Davenport, Thomas H., "People and Machines: Partners in Innovation", MIT Sloan Management Review; Cambridge Tomo 60, N.º 4, (Summer 2019): 22-28.

mativos destinados a aumentar la competencia y la protección de los consumidores, como la Directiva sobre Servicios de Pago (PSD2) en la UE, han propiciado la aparición de la banca abierta. Esto ha permitido a las nuevas empresas de tecnología financiera ofrecer servicios innovadores, desde soluciones de pago a aplicaciones de gestión financiera. Del mismo modo, el GDPR ha fomentado el crecimiento de la tecnología de la privacidad, con empresas que desarrollan soluciones para ayudar a otras empresas a cumplir las leyes de protección de datos.

En definitiva, aunque se suele decir que quien hace la ley hace la trampa, en nuestro caso pensamos que "quien hace la ley, puede crear un nuevo mercado", porque la normativa influye significativamente en la dinámica del mercado y en las vías de innovación. La legislación define lo que está permitido y lo que no, lo que no solo protege a las partes interesadas, sino que también puede impulsar la innovación y nuevos modelos de negocio y mercados.

Por tanto, la UE ha de esforzarse por valorizar su apuesta por la IA Confiable:

- Apoyando la actividad económica y empresarial alrededor del despliegue de la Ley de IA de la UE.
- Liderando el desarrollo de estándares y normas internacionales de IA (*AI made in EU*) como referencia mundial y como estrategia también para su valorización económica.
- Estableciendo alianzas internacionales y colaborando con otros países que tengan el mismo empeño que la UE por un desarrollo confiable de la IA. En este sentido convendría incluir en los acuerdos comerciales, o en los nuevos partenariados regionales, reglas sobre comercio digital así como disposiciones que permitan reforzar la cooperación en materia de reglamentación de la economía digital, incluyendo tanto temas de privacidad, como de política de competencia y de regulación de la IA.

En conclusión, la UE se enfrenta a un reto formidable para salvar la brecha de la IA con EE. UU. y China. Abordar este reto requiere un enfoque holístico, con la ambición necesaria y que abarque al menos los siguientes temas: avanzar en la investigación y la innovación; el aumento de la inversión y la mejora de las infraestructuras; el apoyo a las empresas y a los emprendedores; el crecimiento del mercado propio, estimulado por un mayor compromiso y confianza públicas alrededor de la IA; una atención especial al talento, con la incorporación masiva de mujeres; y unos marcos normativos equilibrados, que apuesten por la IA Confiable y la sostenibilidad, y que no penalicen la innovación -bien al contrario, ya que otro de los objetivos ha de ser el de monetizar la apuesta de la UE por la IA confiable-.

Este documento no pretende nublar ni oscurecer la visión de la UE ante la IA. Bien al contrario, busca resaltar las oportunidades que se presentan si somos capaces de reforzar las fortalezas que ya tenemos. Por ejemplo, la UE tiene buenas infraestructuras digitales, buenas universidades y centros públicos de investigación, una sociedad bien educada y que comparte valores democráticos y el respecto por los derechos humanos. Los valores de las democracias sociales no solo son fundamentales para el bienestar y la equidad dentro de Europa, sino que también son cruciales para un futuro global sostenible y en paz. Ignorar estos principios podría llevarnos a un mundo más fracturado y volátil, con problemas que trascienden las fronteras nacionales y afectan a la humanidad en su conjunto. Las tecnologías, y más las inteligentes, por su excepcional impacto en nuestras vidas, pueden exacerbar lo negativo de las mismas si estas se desarrollan y usan solo guiadas por lo posible y no por lo deseable.

QUINTA DIMENSIÓN: DEFENSA EUROPEA, SEGURIDAD MUNDIAL

INTRODUCCIÓN (A MODO DE RESUMEN)

- Europa, después del terrible aprendizaje de las guerras culminando con las dos guerras mundiales, es un continente que quiere vivir en paz. Es por eso, para consolidar nuestra paz, por lo que se creó la gigantesca obra en la que aún estamos embarcados, la Unión Europea.

- Desde mediados del siglo pasado nos hemos acostumbrado a la prosperidad y la paz a bajo coste, no sintiendo de modo agudo la necesidad de protegerse de factores que la podrían perturbar. Pero, en poco tiempo, todo ha cambiado.

- En la actualidad, si queremos ser un actor global como EE.UU. o China, nos encontramos ante la necesidad de una tercera fase de la integración europea, en un contexto de profunda transformación geopolítica, que incluye conflictos de alta intensidad. Puede decirse que la primera fase de la integración europea fue el mercado, la segunda la unión económica y monetaria -el euro-. En esta etapa nos corresponde afrontar con ambición la política de seguridad y defensa, junto a una mayor cohesión interna con nuevos instrumentos de política fiscal, integración financiera e impuestos europeos, como ya hemos examinado en el primer capítulo de este informe. Sin hacer esto, Europa no tendrá capacidad de disuasión, y sin ella resultaría imposible situarse como la tercera potencia junto a los EE.UU. y China en el mundo.

- Las acciones de Rusia representan el principal desafío a la seguridad y la defensa en Europa. Antes incluso de la invasión de Ucrania, Moscú llevaba casi dos décadas desarrollando actitudes disruptivas y desafiantes frente al sistema de seguridad europeo e impulsando un proyecto revisionista. Dentro de estas herramientas usadas se encuentran los ciberataques y las campañas de desestabilización y desinformación.

- Además de Rusia, existe otro desafío a la seguridad europea menos explicitado, pero, en perspectiva, enormemente amenazador, que proviene de las propias regiones fronterizas europeas, algunas de las zonas más convulsas en la actualidad. Desde el Ártico hasta África occidental se han abierto focos de tensión y conflicto; a lo que hay que sumar la guerra en Ucrania, el principal foco de desestabilización actual.

- En estas regiones limítrofes encontramos por tanto un abanico amplio de focos de desestabilización: disputas territoriales, lucha por recursos naturales, rivalidades étnicas, actividad terrorista y de guerrilla armada, efectos del cambio climático, la presión demográfica, la falta de perspectivas económicas y laborales, tráficos de armas, trata de seres humanos, flujos de migrantes y refugiados que exponen sus vidas a lo largo de largas travesías peligrosas, etc. Buena parte de estas regiones se han convertido en los últimos años en zonas especialmente calientes, donde se han exacerbado las tensiones políticas, se han desencadenado crisis multidimensionales, han colapsado estructuras estatales o se han desatado conflictos armados. La UE no se puede encapsular de un entorno en el que estas perturbaciones se han multiplicado.

- Paralelamente, hemos asistido en los últimos años a cambios en la relación transatlántica, verdadero fundamento de la defensa europea desde el final de la II Guerra Mundial. Esta relación esta sujeta a los vaivenes de la política interna estadounidense, especialmente en la última década, por lo que la UE y sus Estados miembros no pueden fiarlo todo a la OTAN. Del mismo modo, ha habido una reorientación general de los Estados Unidos (EE.UU.) hacia el Pacífico en detrimento de Europa y el hemisferio occidental, y una fijación con China como principal adversario.

- La brecha podría visibilizarse especialmente tras una eventual victoria de Donald Trump en las próximas eleccio-

nes norteamericanas en noviembre de este año 2024. Una administración republicana ensimismada en una agenda nacional y predispuesta a entrar en conflicto de interés con Europa en el ámbito comercial; a negar su cooperación frente a retos globales (como la lucha contra el cambio climático) o que exhiba posturas geoestratégicas incompatibles con los valores y principios defendidos por la UE (como el apoyo incondicional a posturas radicales del gobierno Netanyahu) podría socavar las bases de la confianza entre aliados, acelerando las tendencias al *retrenchment* de Estados Unidos. Europa puede ver aumentada significativamente su exposición a los riesgos externos y la traslación de éstos a la seguridad interna.

- Para la socialdemocracia, la seguridad y la defensa son bienes públicos y derechos sociales básicos, imprescindibles para mantener la seguridad y el bienestar de los ciudadanos europeos, con un desarrollo equitativo. Son, por tanto, elementos imprescindibles de garantía de ejercicio de nuestras libertades, nuestros derechos y protección de nuestros valores.

- Para alcanzar esta integración, la UE debe cumplir una serie de estándares en tres dimensiones diferentes: plano estratégico, plano institucional y plano de capacidades por los recursos.

- Desde el punto de vista estratégico, la UE debe fortalecer su capacidad de disuasión, como vehículo para frenar las políticas revisionistas y expansionistas de Rusia, ganar espacios de seguridad frente a los conflictos que rodean a Europa, y para establecer una nueva arquitectura de seguridad europea, en el que no hay que renunciar a que Rusia pueda encontrar su sitio. Para ello se debe intensificar y reforzar el pilar de la defensa para constituir un sistema defensivo europeo. En la actualidad el paraguas protector de EE.UU. está cuestionado en su certeza (sobre todo si hay una victoria de Donald Trump en noviembre) y en su suficiencia, ya que Washington ha desplazado su interés hacia el Pacífico y no siente la amenaza de Rusia como los europeos. Por todo ello, alcanzar el nivel adecuado de poder disuasorio es un ejercicio de responsabilidad estratégica.

- El desarrollo del pilar común en seguridad y defensa, requiere cambios institucionales de calado. Una primera medida consiste en establecer en el Consejo de la Unión Europea, una formación específica de Seguridad y Defensa (no dependiente de Exteriores). Asimismo, debe tener su traslación en el colegio de Comisarios en la Comisión Europea (ya anunciada por Von der Leyen la previsión de un futuro Comisario/a de Defensa) y en el Parlamento Europeo con la creación de una Comisión parlamentaria de Seguridad y Defensa, hasta la fecha, solo existe una subcomisión de Defensa dependiente de la Comisión de Asuntos Exteriores (a diferencia de los parlamentos nacionales).

- También se deben llevar a cabo cambios en los procesos de toma de decisiones que eviten el bloqueo y la parálisis de la UE por un solo Estado miembro. La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) se beneficiaría con carácter general de una toma de decisiones más ágil, eficiente y democrática, particularmente en el Consejo. Todo avance en el uso de la abstención constructiva, súper mayorías, mayorías cualificadas en la toma de decisiones en las materias propias de la PESC-PCSD reforzaría a la UE como sujeto político supranacional y su proyección hacia el exterior.

- El desarrollo de la Capacidad de Despliegue Rápido prevista en la Brújula Estratégica por el AR/VP Borrell, puede servir para establecer el embrión de un ejército europeo, bajo el mando comunitario y financiado por el presupuesto comunitario, en el marco del Sistema Defensivo que incluye también a las Fuerzas Armadas Nacionales. Este desarrollo sería un paso fundamental para

el impulso de un pilar común de la política de defensa y ayudaría a superar los problemas de la industria europea del armamento. Este Ejército 28º estaría complementado con los ejércitos nacionales de los Estados miembros que formarían parte de una estructura común de mando, planificación y coordinación.

- Si partimos de la propuesta del Ejército 28º, que nacería de la Capacidad de Despliegue Rápido, esta fuerza debería ser única, permanente y financiada con el presupuesto común y, por tanto, bajo mando comunitario. Conviviría con los ejércitos nacionales de los Estados miembros, que también formarían parte del Sistema Defensivo Europeo. Esto significa que este Sistema se compondría de dos niveles, (1) la Capacidad de Despliegue Rápido como ejército europeo, que debería progresivamente alcanzar el objetivo de los 60.000 efectivos fijado en el Consejo Europeo de Helsinki en 1999 y (2) complementado según las necesidades por las Fuerzas Armadas nacionales, movilizables e integradas igualmente en una estructura permanente de planificación y coordinación dirigida por el mismo Estado Mayor, lo que requiere igualmente la estandardización metodológica, interoperabilidad, con relación a la OTAN como una fuerza complementaria e interoperable con la OTAN.

- Una cuestión que ha sido identificada como una de las principales carencias de la política de defensa Común de la UE es la inexistencia de un Cuartel General Permanente Europeo de nivel estratégico-militar, que pueda conducir desde la decisión política a las operaciones y de ahí a la generación de fuerzas. Este cuartel debería desarrollarse a partir del la Capacidad de Planificación y Conducción Militar (MPCC) del Estado Mayor del EMUE.

- Se debe garantizar la financiación adecuada de las capacidades para dotar a la UE de herramientas que posibiliten la disuasión. Un aumento de gasto que debe ir enfocado en conseguir un mayor rendimiento de los recursos. Este aumento del gasto en defensa se debe hacer a dos niveles: por los propios Estados y mediante el incremento de los fondos que se establezcan a nivel comunitario. En los últimos años hemos asistido a un incremento del gasto en defensa de los Estados miembros, pero aún insuficiente para llegar al objetivo del 2% del PIB marcado con un hito necesario. En el nivel comunitario son necesarias mayores ayudas a la industria de defensa, así como la puesta en marcha de recursos comunitarios propios.

- Es imprescindible aumentar la coordinación y cooperación en el gasto militar de los Estados miembros, para conseguir una mayor eficiencia. Se ha avanzado mucho en la puesta en marcha de capacidades conjuntas, pero hay que profundizar en este camino para superar la fragmentación del mercado europeo de la defensa, la falta de interoperabilidad y el escaso aprovechamiento del potencial de las economías de escala.

- La Unión Europea debe repensar su nivel de ambición para garantizar la seguridad de los ciudadanos y potenciar su capacidad de actuar frente a amenazas externas de manera autónoma, no dependiente ni condicionada, con capacidades especificas europea. Una de las cuestiones que la guerra en Ucrania ha puesto de manifiesto es la posibilidad real de tener que actuar militarmente en territorio europeo frente a agresiones externas y que esta capacidad no puede improvisarse.

- Es necesario explicar a la opinión publica, desde posturas progresistas y socialdemócratas, que los cambios para desarrollar un pilar comunitario de la seguridad y la defensa son imprescindibles para garantizar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos de la Unión Europa en un orden internacional con mayores riesgos e incertidumbres. En la actualidad, la guerra en Ucrania y recientemente el castigo sistemático a Gaza por las fuerzas israelíes lideradas

por Netanyahu, con olvido total del derecho internacional humanitario, y con peligro de escalar a la región de Oriente Medio, ponen de manifiesto la rapidez de los cambios y los riesgos que suponen. Los socialdemócratas apostamos por la defensa de la paz, pero en un mundo en guerra, también la defensa de la paz tiene unos costes y requiere estrategias e inversión. La seguridad y la defensa son políticas públicas, que deben ser compatibles con las políticas sociales, irrenunciables en una óptica de justicia social. Pero hay que recordar que sin seguridad, ninguna sociedad progresa.

- En España es necesaria una enorme pedagogía para explicar los beneficios generales para la ciudadanía el aumento de los recursos en seguridad y defensa. Dentro del ámbito europeo, es uno de los países donde la opinión pública lo considera menos necesario. De forma paralela, es también necesario aumentar el porcentaje del gasto en defensa, que se encuentra en uno de los más bajos tanto de la UE como de la OTAN.

AMENAZAS Y DESAFÍOS A LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EUROPEA

En palabras del AR/VP Josep Borrell: “Europa está en peligro”, “la guerra en Ucrania ha supuesto una crisis existencial para la UE”. Esto ha obligado a Bruselas a tornar su atención hacia las políticas de seguridad y defensa, en un contexto de creciente competición geopolítica en la que también se dirime el control y acceso a materias primas, tecnología, etcétera. La seguridad es un concepto más amplio que la defensa, habiendo evolucionado con las transformaciones globales de las últimas décadas, desde una consideración centrada en los Estados y en el aparato militar hasta una multidimensionalidad en los ámbitos político, social, económico o medioambiental, incluyendo por tanto la garantía de acceso a la alimentación, las medicinas, energía, ciertos componentes industriales críticos, la libertad de navegación y seguridad de las rutas marítimas, etcétera.

A su vez, la defensa comprende un abanico de iniciativas para proteger los territorios y la seguridad de la población. Las políticas de defensa destinan recursos, materiales y humanos, para intervenir frente a agresiones externas a nuestra soberanía, integridad territorial y/o que tratan de dañar nuestra estabilidad económica y social. Pero también van encaminadas a erigir dispositivos intimidatorios para disuadir a quienes alberguen la intención de llevar a cabo esas agresiones.

De esta forma, la seguridad y la defensa se configuran como políticas públicas de primer nivel destinadas a la provisión de un bien público esencial. Seguridad y defensa son elementos imprescindibles para garantizar el ejercicio de nuestras libertades y derechos. Desde un punto de vista socialdemócrata, la seguridad y la defensa están en la base de la razón de ser de los bienes públicos, tanto en Europa como a nivel global, como la guerra en Ucrania pone de manifiesto.

El modelo europeo de libertad, prosperidad y solidaridad se asienta sobre la paz en el continente y la posibilidad de desarrollar alianzas y relaciones de cooperación e intercambio comercial con otros Estados y regiones del mundo. En un mundo crecientemente agitado por tensiones geopolíticas, las bases de este modelo están siendo socavadas. Europa ya no es un oasis de paz impermeable a lo que sucede en su entorno. Participa en una guerra, apoyando con armas y recursos a un contendiente (al que ha otorgado el estatus de país candidato a la adhesión), se defiende constantemente frente a amenazas híbridas de potencias adversarias y despliega un destacado volumen de tropas a lo largo de su frontera este, en el marco defensivo de la Alianza Atlántica.

Las políticas de seguridad, y sobre todo las políticas de defensa, han estado vinculadas a los Estados. Es la soberanía de estos Estados los que les capacita para el desarrollo de sus políticas de defensa. De esta forma, la consecución de un pilar comunitario común de seguridad y defensa será una etapa fundamental en el proceso de integración europeo, esencial para nuestra soberanía estratégica.

En la actualidad, el principal desafío a la seguridad y la defensa en Europa es el gobierno ruso de Vladimir Putin. Esto se puede constatar en las declaraciones de los líderes europeos y en los datos de las opiniones públicas. En una encuesta de 2023, realizada en 10 países, por el *European Council of Foreign Relations*, la mayoría de los consultados calificaban a la Federación Rusa como un rival o adversario con el que nos encontramos en conflicto. Solo un 14% veían a Rusia como un aliado o socio[43].

43 Krastev, Ivan y Leonard, Mark. “Fragile Unity: Why Europeans are coming Together on kraine (and what might drive them apart)”. European Council on Foreign Relations, Policy Brief, March 2023.

Las percepciones negativas están especialmente extendidas en los países nórdicos y bálticos (incluyendo a Polonia); aunque en todos los países la consideración de Rusia como rival o adversario se había incrementado sustancialmente desde 2021. Los países nórdicos y bálticos están expuestos a la amenaza directa de Rusia, tanto por los miles de kilómetros de fronteras geográficas que comparten, como por su historia reciente en la era soviética de vulneración de derechos e imposición y sometimiento. Aunque en todo el continente predomina un temor más difuso a los efectos de las ambiciones revisionistas y expansionistas, y a las actividades de desestabilización, que representan una amenaza para el proyecto europeo y para la seguridad interior y exterior de los países.

Rusia lleva casi dos décadas mostrando actitudes disruptivas y desafiantes frente al sistema de seguridad europeo, antes incluso de la invasión de Ucrania. Entre ellas, impulsa un proyecto revisionista en repúblicas de la antigua Unión Soviética (Ucrania, Georgia y Moldavia), instigando movimientos insurgentes y ocupando territorio soberano de los nuevos Estados. De forma paralela ha llevado a cabo acciones de desestabilización más allá de este ámbito: atizando disputas internas en los Balcanes occidentales (Bosnia, Montenegro); desarrollando actividad geopolítica disruptiva en Oriente Medio (en apoyo al régimen sirio de Bashar al Assad), en el Cáucaso (Nagorno Karabaj), el norte de África (Libia) o el Sahel (Níger, Malí, Burkina Faso). A ello hay que añadir las injerencias en la política interna de distintos países europeos: campañas de desinformación y propaganda, provocaciones y operaciones de guerra híbrida en los países bálticos; ciberataques sobre infraestructuras estratégicas; acciones terroristas contra opositores refugiados en países europeos o la financiación de partidos de la ultraderecha o de parlamentarios prorrusos en distintos países y en el Parlamento Europeo.

Además de Rusia, existe otro desafío a la seguridad europea menos explicitado, pero, en perspectiva, enormemente amenazador, que proviene de las propias regiones fronterizas europeas, algunas de las zonas más convulsas en la actualidad. Desde el Ártico hasta África occidental se han abierto focos de tensión y conflicto[44]; a lo que hay que sumar la guerra en Ucrania, el principal foco de desestabilización actual.

Disponible aquí: https://ecfr.eu/wp-content/uploads/2023/03/Fragile-unity-Why-Europeans-are-coming-together-on-Ukraine-and-what-might-drive-them-apart_v2.pdf

44 En el Ártico, Estados Unidos, Rusia y China están desplegando sus propias agendas geopolíticas y geoeconómicas, en un contexto de crecientes dificultades de cooperación desde 2014. En torno al mar Báltico se han acrecentado las tensiones entre Finlandia y Rusia tras la invasión de Ucrania, el cierre de la frontera y el ingreso de Finlandia en la OTAN. Rusia tiene también un frente abierto con las tres repúblicas bálticas, marcado por los agravios históricos, las problemáticas derivadas del asentamiento de importantes contingentes de poblaciones rusófonas (muchos sin ciudadanía en los países bálticos), y las constantes agresiones híbridas impulsadas desde Moscú. Las mismas relaciones de hostilidad y desconfianza existen con Polonia, agravadas tras la instrumentación de migración afgana e iraquí en la frontera entre Bielorrusia y Polonia en 2021. Las tensiones son también muy fuertes en Moldavia, donde Rusia financia y alienta a una oposición prorrusa contra el gobierno proeuropeo de la presidenta moldava Maia Sandú, y mantiene tropas en la región de Transnistria en apoyo de autoridades locales que se consideran independientes desde 1990. En el Cáucaso, las tropas rusas han actuado como supuestas garantes de la paz entre Armenia y Azerbaiyán, tras el enfrentamiento de ambas naciones en una guerra por la región de Nagorno Karabaj que se ha saldado al cabo de tres décadas con el desplazamiento de cientos de miles de personas de sus hogares (de un grupo étnico y otro). Su neutralidad ha sido puesta en entredicho en diversos momentos. En Georgia, tropas rusas permanecen en Abjasia y Osetia del Sur, regiones que declararon su independencia en 1992 y 1991 respectivamente. Las tropas rusas defienden gobiernos satélites de la Federación rusa en territorio soberano georgiano. Más al sur, en Oriente Medio, Moscú ha amparado al régimen de Bashas al-Ásad en Siria, que sigue en el poder tras una cruenta guerra civil contra los grupos de oposición y el Estado Islámico. Esta guerra ha provocado el desplazamiento de millones de personas a Europa y países colindantes (especialmente Turquía y Líbano). Turquía y Grecia mantienen disputas territoriales importantes a cuenta de la soberanía de aguas territoriales en el mar Egeo.

En estas regiones limítrofes encontramos por tanto un abanico amplio de focos de desestabilización: disputas territoriales, lucha por recursos naturales, rivalidades étnicas, actividad terrorista y de guerrilla armada, efectos del cambio climático, la presión demográfica, la falta de perspectivas económicas y laborales, tráficos de armas, trata de seres humanos, flujos de migrantes y refugiados que exponen sus vidas a lo largo de largas travesías peligrosas, etc. Buena parte de estas regiones se han convertido en los últimos años en zonas especialmente calientes, donde se han exacerbado las tensiones políticas, se han desencadenado crisis multidimensionales, han colapsado estructuras estatales o se han desatado conflictos armados. La UE no se puede encapsular de un entorno en el que estas perturbaciones se han multiplicado.

De estas regiones provienen las principales amenazas transnacionales, que se mueven a lo largo de las líneas fronterizas y que difuminan el concepto de seguridad exterior e interior. En distintos territorios a lo largo de la frontera europea surgen elementos perturbadores como consecuencia del debilitamiento de las instituciones estatales: tráficos ilícitos de armas, mercancías, drogas o seres humanos. Buena parte de estos flujos tienen como destino Europa a través de redes criminales. En este contexto, emergen también grupos radicales islámicos que además de representar una amenaza interna en distintos Estados de Oriente Medio y el Sahel, proyecta su actividad terrorista en Europa.

Otras amenazas a la seguridad son las acciones disruptivas híbridas, protagonizadas por agentes estatales o esponsorizados por Estados, principalmente Rusia. Estas amenazas tienen por objeto presionar a gobiernos, obtener concesiones o producir algún daño o efecto desestabilizador sobre la UE o sus Estados miembros a través de alguna modalidad de "ataque híbrido": ataques a infraestructuras críticas, acciones contra la ciberseguridad de los Estados o sus organizaciones, desinformación y propaganda, corrupción de agentes políticos o sociales, apoyo a movimientos insurgentes o separatistas, instrumentalización de

---

Ankara sigue amparando al gobierno de la República Turca de Chipre del Norte y la consecuente división de la isla. El Líbano sigue sumido en una crisis multidimensional: política, financiera y social. Hezbollah, movimiento político y militar controlado por Irán, ocupa un lugar preeminente en la política interna y sirve de brazo armado contra Israel entorno a la línea de demarcación fronteriza (línea azul). Israel, liderado por un dirigente ultranacionalista cercado por acusaciones de corrupción, lleva años impulsando una agresiva política de asentamientos de colonos en territorio de Cisjordania. El brutal ataque de Hamas en octubre de 2023 en territorio de Israel, que causó la masacre de más de mil ciudadanos israelíes y el secuestro de otros cientos, ha desatado una reacción militar desproporcionada, provocando miles de muertes por ataques bélicos y una crisis humanitaria sin precedentes en la zona. Las tensiones y ataques recíprocos con Irán están dibujando un horizonte de guerra abierta entre ambos países de consecuencias imprevisibles en toda la región. En el norte de África, en la ribera sur del Mediterráneo, el poder sigue en manos de autócratas que limitan la participación política de sus ciudadanos. En Libia el poder estatal ha colapsado. El territorio se reparte en distintas facciones que han conseguido alcanzar una situación de tregua momentánea, pero no son capaces de sacar al país de su situación de caos a través de un acuerdo. Distintas potencias exteriores se disputan la influencia sobre estas facciones y el control sobre los recursos petroleros y gasísticos. Túnez, que había alcanzado las cotas más altas de democracia en África, ha entrado en una senda acelerada de regresión democrática y colapso económico, que refuerza flujos migratorios hacia Europa. Argelia y Marruecos mantienen abiertas disputas históricas, que han estado a punto de desembocar en enfrentamiento en distintas ocasiones. En los últimos años se han originado importantes desencuentros de estos países con Francia y España respectivamente, que han sido reconducidos con dificultades. En los países del Sahel se han producido distintos golpes de Estado que han derrocado a gobiernos que colaboraban con Europa en la lucha contra el terrorismo islámico y el control de la migración subsahariana irregular. La influencia de Europa en la zona, y en particular de Francia, ha decaído de manera considerable. Las fuerzas europeas desplegadas en Malí están abandonando el país. En cambio, se ha afianzado la colaboración de la Federación rusa con estos países en cuestiones de seguridad y lucha contra la insurgencia, materializada por ejemplo en el despliegue de mercenarios del grupo Wagner en la República centroafricana o Malí.

las migraciones, etc. El uso de estos nuevos métodos de desestabilización se ha incrementado notablemente, comprometiendo seriamente nuestra seguridad.

Dentro de las amenazas híbridas, una de las principales y más complicadas de hacer frente es la propagación de noticias falsas y desinformación, por su carácter difuso y por estar instigadas tanto desde el exterior como desde el interior de los países que las sufren, vulnerando derechos fundamentales. Este tipo de actuaciones, que inducen a la confusión y al desapego, han contribuido a erosionar la confianza en las instituciones y sus representantes. Su uso se ha intensificado en los períodos electorales, la pandemia, la crisis territorial en Cataluña o recientemente las guerras en Ucrania y Gaza. La eficacia de estas campañas crece en el nuevo ecosistema digital de redes sociales y mensajería, donde los flujos de desinformación se expanden rápidamente y su alcance de las noticias falsas es mayor que el de las verdaderas. El estallido de las guerras en Ucrania y Gaza han propiciado un incremento muy importante de las narrativas antioccidentales y antieuropeas, vinculadas en muchas ocasiones a campañas de desinformación.

También hay que destacar dentro de las amenazas híbridas las ciberamenazas, con atacantes cada vez más sofisticados técnicamente y una creciente interconectividad, que amplía su posible rango de incidencia. La fuerte digitalización de la administración pública y las organizaciones económicas y sociales abren la puerta a importantes amenazas. Los ataques informáticos que sufren pueden tener graves consecuencias, especialmente cuando afectan a infraestructuras críticas y cadenas de suministro. En el ámbito del espionaje, la digitalización ofrece también a los Servicios de Inteligencia hostiles la oportunidad de acceder a información crítica de forma muy eficiente.

Por último, no debemos olvidar las amenazas que existen a la seguridad económica, al acceso sostenido de los recursos, como se ha puesto de manifiesto en el pasado cuando Moscú ha usado los recursos energéticos como una herramienta de poder en la política exterior. También con las amenazas a la libre circulación de mercancías o a ataques sobre infraestructuras críticas. La seguridad económica es un bien público que conviene proteger frente a amenazas y ataques que busquen desestabilizar el funcionamiento normalizado de nuestra economía, generando condiciones de incertidumbre y malestar social.

LA TERCERA ETAPA DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA: EL PILAR COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

La integración europea se ha construido desde la II Guerra Mundial por etapas. La primera en los años cincuenta, en 1951 con la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y en 1957 con la Comunidad Económica Europea (1957). Se generaba un mercado común con un número limitado de políticas públicas. La segunda etapa fue en 1992, cuando se creó la Unión Europea, poniendo en marcha la Unión Económica y Monetaria y la posterior creación del euro. En la actualidad nos encontramos en una tercera etapa, que debería dar lugar a la integración de la política exterior común y de las políticas de seguridad y defensa, junto a una mayor cohesión interna con nuevos instrumentos de política fiscal, integración financiera e impuestos europeos, como ya hemos examinado en el primer capítulo de este informe.

En la actualidad, la Unión Europea se fundamenta en un reparto del trabajo entre las instituciones comunitarias y los Estados miembros, expresado a través de las competencias que encontramos en los Tratados. Las instituciones comunitarias exclusivamente se ocupan del Mercado Único y del euro: normas de competencia, unión aduanera, política monetaria y política comercial. UE y Estados miembros se reparten competencias la política social, la

cohesión económica, la agricultura, el transporte, el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, etc. En este reparto competencial, quedan como competencia de los Estados miembros, la industria, la educación, la protección civil, el turismo y la cultura.

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), de la que depende la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), tiene una consideración específica: la Comisión y el Parlamento Europeo tienen limitadas sus atribuciones y estas caen sobre el Consejo Europeo, el Consejo de la Unión europea y en el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Es decir, la integración actual es fruto de la cooperación y el consenso que se alcance entre los Estados miembros, a pesar de las instituciones que existen. Los Estados miembros mantienen así las atribuciones en exclusiva de la política exterior y de defensa.

En el ámbito de la defensa, se produce una división de papeles entre la OTAN y la UE en relación con la defensa mutua, los ámbitos geográficos de actuación y los nexos entre seguridad y defensa. Las relaciones se estructuran a través de los mecanismos que permitan cumplir el pacto de legítima defensa y la cooperación en diferentes áreas como las amenazas híbridas, la ciberseguridad o la industria de defensa o investigación. Básicamente, la UE se centra en las cuestiones de seguridad y la OTAN en la defensa colectiva de sus miembros, teniendo presente que veintitrés de los veintisiete países de la UE son aliados de la OTAN (todos a excepción de Malta, Chipre, Austria e Irlanda)[45].

El desarrollo de un pilar europeo de la seguridad y defensa integrado convertiría a la Unión Europea en un actor único en la escena internacional, no en la suma de Estados en que ahora se manifiesta; tanto por la suma del gasto en defensa de los países de la UE, como por el numero de efectivos de sus Fuerzas Armadas, podría ser en un tercer actor, en una liga de países en la que solo juegan EE.UU. y China. Se trata de lograr que la UE tenga las capacidades y el liderazgo estratégico suficiente para ser un actor global con poder de disuasión real.

El proyecto de integración en materia de defensa no es nuevo. En 1952, los países que habían firmado la CECA proponen la creación de la Comunidad Europea de la Defensa (CED). Suponía la puesta en marcha de un ejército paneuropeo, con componentes nacionales, pero con presupuesto y armas comunes, así como adquisiciones y estructura de mandos centralizadas. La CED conllevaba la creación de la Comunidad Política Europea (CPE) que pudiera ejercer el control político del Ejército europeo, pero no se constituyeron al no ser ratificada la primera por la Asamblea francesa en 1954.

El fracaso de la CED, dio protagonismo a la Unión Europea Occidental (UEO) y a la OTAN como organizaciones de defensa en Europa. La primera podríamos considerarla como el germen del pilar europeo de la defensa, ya que se incorporó a la UE en 2010 y la segunda la organización internacional básica en cuestiones de defensa en Europa y la expresión máxima del vínculo transatlántico.

Los avances en materia de integración de las políticas de seguridad y defensa están vinculados al contexto internacional: son los acontecimientos internacionales y la influencia que estos tienen en los países europeos y en la UE los que van determinando los avances en la

45 Desde 2016 se han firmado tres declaraciones conjuntas sobre la cooperación UE-OTAN, donde se especifican los ámbitos estratégicos en las que hay que reforzar la cooperación entre las dos instituciones. Estas declaraciones fueron en 2016, 2018 y 2023. En la de 2016 principalmente eran ciberseguridad, amenazas híbridas, cooperación operativa y refuerzo de capacidades; en 2018 se sumó la lucha antiterrorista y las mujeres y seguridad; y en 2023 el ámbito espacial, la desinformación y la inferencia por parte de extranjeros.

integración de las políticas de defensa; especialmente aquellos que suponen una amenaza para la seguridad de los socios europeos.

En 1992 se establecen las misiones *Petersberg*; en 1993 con el Tratado de Maastricht se crea la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), donde va a estar alojada la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD); en 2003 se aprueba la primera Estrategia de Seguridad Europea -Documento Solana-; en 2004 se crea la Agencia Europea de la Defensa (AED) y se establecen los *Battlegropus*, como fuerzas militares de carácter autónomo, integradas por tropas de un único país o de varios: En 2009 con el Tratado de Lisboa se establecen novedades: (1) Se crea la Política Común de Seguridad y Defensa, dentro de la PESC; (2) se incluye en el Tratado de la Unión Europea el artículo 42.7 como cláusula de defensa mutua frente a amenazas exteriores; (3) posibilita poner en marcha la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO), permitiendo una cooperación más profunda para el desarrollo integral de capacidades y que abría la oportunidad a convertirse en el instrumento esencial para desarrollar una política de defensa autónoma. Todos ellos son avances institucionales importantes, pero dejan la cuestión de la defensa en manos de la voluntad de los Estados miembros.

Acontecimientos internacionales como la anexión de Crimea por Rusia (2014), el referéndum del Brexit (2016) o la llegada del presidente Trump a la Casa Blanca (2017) y su política de debilitamiento de los vínculos transatlánticos, llevan a que desde la Unión Europea se plantee la necesidad de implementar una visión geopolítica y una capacidad autónoma de actuación. Esta estrategia arranca con la Estrategia Global para la política exterior y de seguridad (2016) de la AR/VP Federica Mogherini y de manera programática y estructurada con la Brújula Estratégica (*Strategic Compass*, 2022) del AR/VP Josep Borrell.

Todos ellos consideran que es imprescindible avanzar hacia una mayor autonomía estratégica en el ámbito de la defensa y de la industria de la defensa. En 2017 se pone en marcha la PESCO y se crea la Capacidad de Planificación y Conducción Militar (MPCC) como parte integrante del Estado Mayor del servicio de Acción Exterior (EMUE), una dirección general del SEAE. En 2021 se pone en marcha el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (2021) y Fondo Europeo para la Defensa 2021-2027 (2021). De la misma forma, la invasión rusa de Ucrania (2022), así como los otros conflictos de mayor o menor intensidad en torno a Europa, deben servir como aliciente para concluir con la tercera fase de integración y completar el pilar común de las políticas de seguridad y defensa y constituir el sistema defensivo europeo.

Para alcanzar esta integración en el ámbito de la defensa, la UE debe cumplir una serie de estándares en tres dimensiones diferentes: plano estratégico, plano institucional y plano de capacidades por los recursos.

Los cambios estratégicos: la disuasión

El objetivo de una política progresista en seguridad y defensa debe ser asegurar estos bienes públicos a la población, imprescindibles para su bienestar y en condiciones de igualdad. En la Europa actual asistimos a una guerra, provocada por la invasión rusa de Ucrania, en la que estamos afectados e implicados, a diferentes niveles, EE.UU., la OTAN y los países europeos. Los primeros interesados en revertir la situación y encontrar una vía para la paz somos los países europeos. El objetivo es restablecer una situación de seguridad y de paz (actualmente bajo condiciones del Plan de paz de Zelensky) en la que Rusia, como país vecino geográfico de la UE, encuentre su lugar (como lo tuvo en etapas pasadas en la OSCE, en el Consejo OTAN-Rusia y en el G8).

Este objetivo no significa atender las demandas expansionistas de Moscú o abandonar a Ucrania en su lucha, lo que significaría dejarla caer y con ella, la resistencia europea al autoritarismo imperialista de Putin. Se trata de construir un sistema de seguridad y defensa

europeo que, contando con la vecindad de Rusia, pueda procurar a la UE la capacidad disuasoria para poner freno a las ambiciones de expansión de Rusia, en términos físicos y de influencia. El objetivo es que, una vez que la Federación Rusa abandone su política autoritaria e imperialista, puede reintegrarse en una nueva arquitectura de seguridad y cooperación europea.

Por ello, nuestro objetivo estratégico debe ser intensificar y reforzar el pilar europeo de la defensa para conseguir una verdadera capacidad de disuasión europea. Según todos los analistas, la guerra de agresión de Rusia en Ucrania es fruto de un cálculo erróneo de Moscú: por un lado, subestimó la capacidad defensiva de los ucranianos (o sobreestimó su propia capacidad ofensiva) y, por otro, consideró que Occidente se encontraba debilitado, condición manifestada con la errónea, además de precipitada, retirada de Afganistán, creyendo que no se implicaría. Ahora se trata de reforzar el camino de disuasión iniciado por la UE (reforzamiento militar a Ucrania, sanciones a Rusia) y hacer desistir a Rusia y a cualquier otro actor de posibles futuras acciones agresivas. Una UE de la defensa, en sí misma concebida, es el mayor mensaje de disuasión a tiranos como Putin. Europa busca la paz, no la guerra, pero si no demuestra que está preparada para defenderla y combatir, no podrá asegurar la paz.

Aunque un enfrentamiento directo con Rusia no es inminente, sí que es posible en el medio plazo. Se dan las condiciones para que pueda producirse, con la incertidumbre que podamos seguir contando con el paraguas protector de EE.UU. No solamente respecto a la política interna y los intereses geopolíticos estadounidenses, sino que la amenaza de Rusia para EE. UU. es diferente a la amenaza de Rusia para los países europeos, especialmente los del Este.

Como dice el AR/VP Borrell, la disuasión es un ejercicio de responsabilidad. De esta forma estamos más en la soberanía estratégica que en la autonomía estratégica. Esta soberanía estratégica europea es abierta y constructiva, no significa ni independencia, ni soberanismo, ni autarquía; el multilateralismo es un valor esencial de la UE, junto a la paz, el respeto a los derechos humanos, la defensa de la democracia social y los principios del derecho internacional

Esta estrategia tiene un claro objetivo: aumentar nuestras capacidades conjuntas de defensa y la coherencia política y estratégica de las mismas. Que lo que hagamos juntos como UE, sea eficiente. Ahora adolece de completa descoordinación. Y que la defensa sea un instrumento real de poder en nuestra política exterior. Para ello hay que hacer cambios institucionales y aumentar nuestros recursos y capacidades.

Pero ello no debiera conducir a una carrera de armamentos o a la reaparición, como en la Guerra Fría, del dilema de seguridad. A medio y largo plazo, Europa deberá promover nuevos acuerdos de control y limitación de armamentos y medidas de confianza mutua, para fuerzas convencionales, armas nucleares de alcance intermedio, y otras, que permitan conformar una nueva arquitectura de seguridad paneuropea.

Los cambios institucionales

La terrible experiencia de la guerra de Ucrania ha supuesto una dura dosis de realidad, pero abre una ventana de oportunidad para decidir cambios institucionales de calado. Si la UE aspira a convertirse en un actor geopolítico, con coherencia y realismo, debe actualizar sus estructuras de gobernanza en seguridad y defensa; debe dar pasos y tomar decisiones en la vía de una mayor integración de estas políticas reservadas hasta ahora a la competencia de los Estados miembros y sometidas a la regla de la unanimidad. Es preciso dar también una dimensión federal al pilar europeo de seguridad y defensa, dando lugar en este terreno a una soberanía compartida desde el punto de vista político, pues el sistema defensivo

europeo requiere de un actor decisional, capaz de actuar. Para ello, hay que actuar simultáneamente en dos niveles: por un lado, a corto plazo aprovechar al máximo el potencial no explotado del Tratado de Lisboa, y a medio plazo, reformarlo para establecer una competencia compartida en esta materia entre los Estados y la UE (con las limitaciones y condiciones que sean necesarias) y procedimientos de decisión más ágiles.

Estas soluciones institucionales pueden venir de la mano, desde el punto de vista material, y a Tratado constante, del paso de la definición progresiva de la política común de defensa a la defensa común (requiere unanimidad del Consejo Europeo). Esto supondría precisamente conformar el sistema defensivo europeo. En cuanto a la toma de decisiones, cabe recurrir al uso de cláusulas pasarelas, que permiten flexibilizar los procesos de toma de decisiones, pasando de la unanimidad a la mayoría cualificada. De esta manera, se puede establecer una cláusula paralela específica para cuestiones de política exterior y de seguridad común (como establece el artículo 31.3 del TUE) o para cooperaciones reforzadas (artículo 33 del TFUE). Aunque estas cláusulas no pueden activarse para cuestiones que apliquen a la defensa o tenga implicaciones militares (art. 48.7 TUE), lo que conlleva necesariamente una modificación de los tratados.

En relación con las políticas de seguridad y defensa podemos establecer que hay cuatro niveles de actuación: (1) Estatal. (2) Intergubernamental o de cooperación entre los Estados miembros. (3) Comunitario o supranacional, la Comisión Europea, hoy sin mandato y sin presupuesto, con estrategias y planes extraordinarios para crear capacidades comunes. (4) Las alianzas internacionales, esencialmente la OTAN, como parte esencial de las políticas de defensa en Europa.

Los Estados miembros conservan sus competencias exclusivas en seguridad, defensa y seguridad nacional, que tienen funcionamiento intergubernamental. Hay una contradicción de entrada en el planteamiento: los europeos nos unimos en el pasado para neutralizar futuras guerras, pero nos mantenemos separados en la arquitectura europea para enfrentarlas. En este nivel los Estados miembros han aumentado sus gastos en defensa[46] , destacando la decisión del gobierno alemán en mayo de 2022 de poner en marcha un fondo especial de 100 mil millones para modernizar sus fuerzas armadas y comprar armamento.

En el ámbito intergubernamental es donde se concentra en la actualidad el mayor peso político de las políticas de seguridad y defensa de la UE. Dentro del Consejo de la UE, las cuestiones de defensa se tratan en su formación de Consejo de Asuntos Exteriores, con lo que sería necesario establecer una formación específica de Consejo de Defensa o de Seguridad y Defensa (no dependiente de Exteriores). Asimismo, debería tener su traslación

46 En la estadística de gastos en defensa de la OTAN, los países de la UE han hecho un esfuerzo considerable de 2014 a 2024, considerable aunque desigual. El peso del Reino Unido es destacable como segundo país detrás de EE. UU. de mayor gasto en defensa y su salida de la UE ha hecho perder peso a la Unión en el conjunto de la OTAN pasando del 26,4% (2014) al 24,3 % (2024). España ha aumentado su gasto en este período por encima de la media OTAN, pero por debajo de lo que lo han hecho los grandes países como EE. UU., Reino Unido, Alemania, Francia, Polonia, Italia y Canadá; España supone actualmente un 1,44% del total del conjunto de gasto en defensa de los países OTAN (era el 1,34% en 2014). Cuestión aparte es la estadística de gasto en defensa en porcentaje del PIB, que es el indicador de referencia del esfuerzo de gasto de los países en OTAN. En este caso, en 2014 solo dos países de la UE en OTAN superaban el 2% del gasto en defensa en porcentaje del PIB (Reino Unido y Grecia), mientras que en 2023 eran nueve y en 2024 ya son dieciséis los países que superan el 2%, quedando España con 1,28% en la última posición de países OTAN. En el indicador de gastos de equipo, sólo Bélgica queda por debajo del indicador comprometido del 20% de los gastos en Defensa. Más información en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm [Acceso: 20 de junio de 2024]

en el Colegio de Comisarios en la Comisión y en el Parlamento Europeo, donde las cuestiones de defensa se tratan en una subcomisión (SEDE) dependiente de la Comisión de Asuntos Exteriores (a diferencia de los parlamentos nacionales)[47].

La integración de las políticas de defensa en el nivel intergubernamental ha significado un avance con respecto a las iniciativas desarrolladas antes de la guerra y también con las puestas en marcha después, como el Instrumento para impulsar la adquisición común en la industria de defensa (2023) o el Reglamento de apoyo a la producción de municiones (2023). Estas iniciativas permiten construcción de alianzas y consorcios intracomunitarios para la producción de armamento que pueda ser utilizado por todos los ejércitos nacionales. En todo caso, la mera producción conjunta de armamento es una integración insuficiente para hacer frente a las graves amenazas que se ciernen sobre la Unión Europea en el nuevo entorno geopolítico y la reorientación de las prioridades norteamericanas si no va acompañada de la creación del sistema defensivo europeo.

Debemos apostar por una mayor integración que implique el desarrollo de nuevos mecanismos supranacionales. Antes de la guerra en Ucrania, ya había algunas propuestas, que se potenciaron desde 2022. La presidenta de la Comisión Europea Úrsula von der Leyen dijo en el discurso del Estado de la Unión el 15 de septiembre de 2021: “Por fortuna, durante los últimos años comenzamos a desarrollar un ecosistema europeo de defensa, aunque lo que de verdad echamos en falta es una Unión Europea de la Defensa”. En noviembre de 2021, el AR/VP Borrell presentó el primer borrador de la Brújula Estratégica, aprobada por unanimidad en marzo de 2022. Materializar estos avances en forma de verdaderas capacidades de disuasión y despliegue operativo requiere nuevos pasos, desligados del factor coyuntural de la guerra.

Para todo esto, son necesarios cambios institucionales en los procesos de toma de decisiones a nivel comunitario -avances en el uso de abstención constructiva, supermayorías, mayorías cualificadas- para reforzar el papel de la UE como gran potencia y tercer actor. Estos cambios no implicarían únicamente en las políticas de seguridad y defensa, sino también en asuntos fiscales y financieros para obtener los recursos necesarios para desarrollar el pilar de la defensa europea. Por ejemplo: eurobonos, siguiendo el ejemplo del Plan de Recuperación, y los nuevos recursos propios necesarios para amortizarlos, pero también la movilización del Banco Europeo de Inversiones.

La Brújula Estratégica supone un ambicioso plan para reforzar las políticas de seguridad y defensa de la UE. Propone la creación de una Capacidad de Despliegue Rápido de la UE de hasta 5.000 militares para diferentes tipos de crisis bajo mando europeo. Una autentica y eficaz capacidad de despliegue rápido europea que ha sido un compromiso esencial del AR/VP Borrell, de superación de las carencias y deficiencias que supusieron los *battlegroups*, su operativa de despliegue militar es similar a la que puede tener un ejército. Es decir, esta iniciativa se puede convertir en el Ejército 28º –propuesta de los socialdemócratas alemanes–, es decir, en un germen del Ejército europeo.

Otros elementos importantes de la Brújula Estratégica es el aumento de las capacidades de inteligencia, el desarrollo de una política de ciberdefensa, elaboración de instrumentos para hacer frente a la desinformación y las amenazas híbridas, y el aumento del gasto en defensa, tanto de los Estados miembros como a nivel comunitario, impulsándose además la colaboración en proyectos. La Brújula Estratégica ha supuesto un punto de partida donde se describe de manera adecuada los riesgos geopolíticos y las amenazas de seguridad que

47 Estas ideas ya han sido propuestas en la última década, por ejemplo, ver Centre for European Policy Studies, “More Union in European Defence. Report of a CEPS Task Force”, 2015.

afectan actualmente a Europa. A partir de este punto, se propone el desarrollo de diferentes medidas, ya mencionadas, que van a fortalecer las políticas de defensa de la UE.

Una de las cuestiones recurrentes en el debate europeo es el posible desarrollo de un Ejército europeo. Cuestión que ya estaba en el origen de las políticas europeas en los años cincuenta y de renovada actualidad con la evidencia de la necesidad de una mayor autonomía estratégica europea. Su desarrollo supone la necesidad de plantearse dos cuestiones: (1) Su composición: es único – Un Ejército 28º- o está compuesto por fuerzas de los ejércitos de los Estados miembros. (2) Su dirección, si responde únicamente al ámbito comunitario o a una dirección intergubernamental.

La respuesta a estas cuestiones es compleja. Hay que tener en cuenta las dos dificultades estructurales para poner en marcha un ejército: en primer lugar, la defensa es una de las competencias más sensibles en relación con la soberanía de los Estados, con lo que el peso de las soberanías estatales y la vinculación de la defensa a las mismas sigue pesando más, aunque ello sea menos eficaz y eficiente; y, en segundo lugar, la existencia de la OTAN y el liderazgo político en materia de defensa de EE. UU., que hasta hace una década hacía redundante este proyecto.

Estas dificultades estructurales se pueden superar con voluntad y decisión política, si se entiende la necesidad de que la UE posea una fuerza propia de intervención para dar respuesta a amenazas especificas, no compartidas con socios de la OTAN como Estados Unidos y Canadá. Si partimos de la propuesta del Ejército 28º, que nacería de la Capacidad de Despliegue Rápido, esta fuerza debería ser única, permanente y financiada con el presupuesto común y, por tanto, bajo mando comunitario. Conviviría con los ejércitos nacionales de los Estados miembros, que también formarían parte del Sistema Defensivo Europeo. Esto significa que este Sistema se compondría de dos niveles, (1) la Capacidad de Despliegue Rápido como Ejército Europeo, que debería progresivamente alcanzar el objetivo de los 60.000 efectivos fijado en el Consejo Europeo de Helsinki en 1999, con posibilidad de europeizar el Eurocuerpo a través de la Cooperación Estructurada Permanente y (2) complementado según las necesidades por las Fuerzas Armadas nacionales, movilizables e integradas igualmente en una estructura permanente de planificación y coordinación dirigida por el mismo Estado Mayor, lo que requiere igualmente la estandardización metodológica, interoperabilidad, etcétera y también con relación a la OTAN. En este segundo nivel, los Estados mantendrían su soberanía para decidir la participación en la misión u operación, pero sin capacidad de bloquear al resto, o la decisión relativa al primer nivel.

Este embrión de ejército europeo potenciaría la mejora de las capacidades comunes, el desarrollo de una industria europea de defensa integrada y menos fragmentada y ayudaría a superar las cuestiones de interoperabilidad. Si se quiere dotar a la UE de capacidades de disuasión adecuadas, se requiere un impulso político excepcional, fundamentado en una percepción bien calibrada de los enormes riesgos compartidos que afrontamos, así como la clara consciencia de que la sensación de peligro que vivimos en la actualidad es una oportunidad para que la ciudadanía cobre conciencia de una necesidad y apoye mayoritariamente medidas de calado.

De manera paralela es necesario desarrollar la Capacidad Militar de Planificación y Ejecución (MPCC) y convertirla en un verdadero cuartel permanente de planeamiento europeo, para dar de manera efectiva respuesta a las amenazas específicas de la UE, antes mencionadas.

Además del nivel comunitario, no debemos olvidar el nivel de las alianzas internacionales, fundamentalmente la OTAN, que constituye el pilar esencial de la defensa colectiva de la mayoría de los Estados miembros de la UE. Con la incorporación de Suecia y Finlandia, todos los países de la UE menos Austria, Chipre, Irlanda y Malta, están en la organización

Atlántica. Además, otros países europeos como el Reino Unido, Noruega, Macedonia del Norte o Montenegro pertenecen a ella.

La OTAN también ha significado una fuente de recursos para la UE desde el Acuerdo de Berlín Plus (2003) que permitía a la UE utilizar los medios y capacidades de la OTAN en operaciones de gestión de crisis.

En la última década esta cooperación UE-OTAN se ha intensificado, y la invasión rusa de Ucrania la ha incrementado. Hay un especial interés en demostrar y visibilizar la importancia del vínculo transatlántico. Al mismo tiempo, se reconoce el valor de una defensa europea más fuerte y capaz que contribuya positivamente a la seguridad global y transatlántica, como pilar europeo de la Alianza, y sea complementaria e interoperable con la OTAN. Este reforzado pilar europeo de seguridad y defensa supondría también un reequilibrio geopolítico de la propia comunidad transatlántica, en beneficio de la UE, y con vistas a avanzar hacia el viejo ideal de un “partenariado entre iguales”.

Si se quiere avanzar en la integración de la seguridad y defensa europea hay que reforzar el nivel comunitario y desarrollar una dimensión europea dentro de la OTAN, por ejemplo, que permitiera movilizar los recursos de la organización sin requerir la autorización de los Estados Unidos, y del resto de estados de la OTAN que no pertenecen a la UE. Podría en todo caso, articularse un Consejo de Seguridad europeo compuesto por la UE y otros miembros europeos de la Alianza.

Gráfico 1. Evolución del gasto en defensa de la OTAN (Europa y Canadá)
Fuente: Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2023).

LA NECESIDAD DEL AUMENTO DE LAS CAPACIDADES Y DE LOS RECURSOS

Es necesario un aumento de los recursos y las capacidades en defensa para conseguir los objetivos propuestos: convertir a la UE en un tercer actor, en una gran potencia global y desarrollar capacidades de disuasión eficaces.

Tabla 1. Valores comparativos Unión Europea, Estados Unidos, China, Rusia y España[48]

Datos de 2022/2023	Unión Europea	Estados Unidos	China	Rusia	España
PIB (PPP)1	23,22 billones $	25,44 billones $	30,34 billones $	4,03 billones $	2,33 billones $
PIB per cápita (PPP)1	57.285,5 $	73.329,6 $	21.482,6 $	15.270,71 $	48.685,5 $
Población 1	448,75 M	333,3 M	1,41 mil M	144,2 M	47,78 M
Gasto en defensa	240.000 M€[2]	855.557,73 M€[3]	276.873,62 M€[3]	102.230,4 M€[3]	22.134,99M€[3] 15.600 M€[2]
Gasto en defensa (% PIB)	1,5%[2]	3,4 %[3]	1,7 %[3]	5,9 %[3]	1,5 %[3] 1,2 %[2]
Porcentaje del gasto del gobierno		9,1 %[4]	5,0 %[4]	16,1 %[4]	3,2 %[4]

1: Datos del Banco Mundial (BM). Datos de 2022

2: Agencia Europea de Defensa (AED). Datos de 2022

3: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Datos de 2023

4: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Datos de 2022

Se puede observar que ha habido en la UE una falta endémica de recursos e inversiones, así como de capacidad para asegurar la predictabilidad y persistencia en el gasto, o de colaboración para maximizar economías de escala y hacer frente a los altos costes de las capacidades de más alto rendimiento. Como recordó el Alto Representante en una comunicación al Parlamento europeo en 2022: “Entre 1999 y 2021, el gasto combinado de la UE en materia de defensa aumentó un 19,7 %, frente al 65,7 % de los Estados Unidos, el 292 % de Rusia y el 592 % de China. Estos porcentajes ni siquiera contabilizan la considerable subestimación del gasto en defensa de China y Rusia, ya que el poder adquisitivo de sus presupuestos es superior a lo que indicaría la conversión basada en los tipos de cambio. En paridad de poder adquisitivo, se estima que los presupuestos de defensa de Rusia y China de 2021 equivalen a 178.000 millones USD y 332.000 millones USD, respectivamente. Además, el porcentaje de inversión en el gasto en defensa de los Estados Unidos, China y Rusia es significativamente superior al de los Estados miembros de la UE”.

48 En este informe hemos usado datos de tres fuentes diferentes, todas ellas fiables por su carácter oficial o por estar reconocidas por la comunidad de expertos internacionales: datos oficiales de la OTAN, datos oficiales de la Agencia Europea de la Defensa y datos del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), reconocido internacionalmente. Siempre se indica la procedencia de los datos. La razón de este uso es que ninguna de estas fuentes tiene todos los datos que buscamos comparar en el informe. En cualquier caso, cada una tiene una metodología diferente, siendo el SIPRI el que da valores absolutos y relativos más elevados.

Como se puede observar en la Tabla 1, en su conjunto y en valores absolutos, la UE a 27 realiza el segundo mayor gasto en defensa del mundo, con un presupuesto de más de 240.000 millones de €, lo que representa en torno al 1.5% del PIB de la Unión. Esta cantidad es superior a la de la China y Rusia y mayor al gasto combinado de la India, Reino Unido, Japón y Arabia Saudita. Luego, el asunto no es tanto gastar más, sino mejor: coordinadamente, que exige cooperación e integración en base a decisión política.

Es importante tener en cuenta que el gasto en defensa es solo un indicador del poder militar de un país. Hay que valorar otros factores, como el tamaño y la calidad de las fuerzas armadas, la tecnología militar, el grado de actualización y mantenimiento de equipos y la experiencia en combate.

El esfuerzo inversor en defensa del conjunto de países de la UE, al gestionarse de forma desagregada por cada Estado miembro, no le aporta al conjunto de la UE elementos de apoyo estratégicos necesarios, de los que EE.UU. y otros países sí disponen. La UE, para actuar como una única fuerza militar, carece de un nivel suficiente de transporte estratégico, telecomunicaciones seguras, elementos de inteligencia, capacidades de vigilancia y reconocimiento, drones, activos espaciales y capacidades anfibias, entre otras.

A ello se une una fragmentación e ineficacia múltiples. La UE dispone de demasiados sistemas diferentes y no compatibles. A modo de ejemplo, los Estados miembros de la UE tienen más de 30 tipos diferentes de tanques, 20 tipos de aviones de combate y 10 tipos de avión cisterna.

Europa necesita aprovechar el potencial de las economías de escala: solo el 11% de la contratación en materia de defensa se invierte en proyectos colaborativos –frente a un objetivo actual fijado en el seno de la Agencia Europea de Defensa (AED) del 35%–. Respecto a la I+D en Defensa, solo el 6% se invierte en proyectos colaborativos, siendo el objetivo AED del 20%.

Los presupuestos en materia de defensa están aumentando en toda la UE y ello convierte la coordinación y cooperación en Defensa en una prioridad más urgente que nunca: hay que asegurar que el incremento presupuestario sirve para paliar las carencias críticas, aumentar la interoperabilidad de los equipos europeos entre sí y con OTAN y superar la fragmentación. De lo contrario, se magnificará el problema.

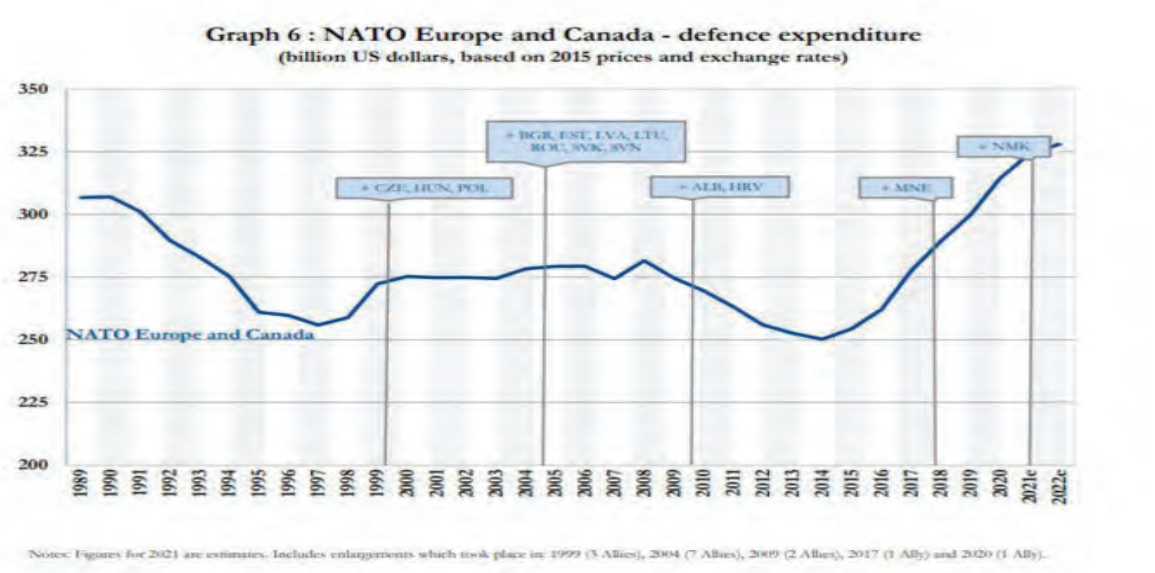


Gráfico 1. Evolución del gasto en defensa de la OTAN (Europa y Canadá)
Fuente: Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2023).

El análisis del gráfico 1 de gastos en defensa de los países de la UE miembros de la OTAN en el periodo 1989-2023, muestra claramente “el valle de la muerte presupuestario” del gasto en defensa que provocó la crisis financiera internacional de 2007 y su impacto en los años de 2008 a 2017. En el año 2014 se produjo el valor mas bajo del gasto en defensa en la serie histórica en los últimos veinticinco años.

Actualmente, el gasto en defensa como porcentaje del PIB, que cuenta con un objetivo de cumplimiento del 2%/PIB, tiene un valor medio para el conjunto de países miembros de la OTAN del 2,54%. Solo cinco países están por encima de ese valor medio del 2,54%: Estados Unidos y los miembros de la UE Polonia, Lituania, Grecia y Estonia. Del total de veintitrés países de la UE miembros OTAN, nueve han superado ya en 2023 el objetivo OTAN de gastar (invertir) en Defensa más del 2% PIB (todavía no se ha incorporado información de Suecia como nuevo miembro OTAN): Polonia, Grecia, Estonia, Lituania, Finlandia, Letonia, Hungría, Eslovaquia, Dinamarca. Mientras, trece países de la UE miembros OTAN siguen por debajo del 2% de gasto en Defensa en relación con su PIB: Francia, Bulgaria, Croacia, Alemania, Holanda, Rumanía, Chequia, Portugal, Italia, Eslovenia, España, Bélgica y Luxemburgo[49].

Otro de los ámbitos en los que la falta de ambición en cooperación europea ha lastrado nuestras capacidades es la industria de la defensa. La problemática se arrastra desde hace muchos años, pero lo mas importante es que recientemente la Comisión Europea ha lanzado una Estrategia Industrial de Defensa de la UE, con objetivos de cumplimientos y financiación adicional. Es un paso cuando, también aquí, los Estados miembros tienen la ultima palabra y estamos hablando de incentivos para mejorar. Actualmente el 80% de las compras de defensa provienen de fuera de la UE, el objetivo de la nueva Estrategia es que en 2030 el porcentaje se reduzca al 50%; dicho en positivo, que al menos el 50% sean compras en la UE. La Comisión se ha comprometido a sumar 1.500 millones de euros hasta 2027, lo cual puede ser mucho cuando quedan apenas semanas para que finalice el mandato de la actual Comisión, pero escaso en el contexto de lo que ese importe supone en todo el gasto en defensa de la UE.

Se echan en falta medidas de mayor calado político en el ámbito del apoyo a la industria de la defensa europea y a la necesaria modernización e impulso a la I+D que se requiere. En un ejercicio de coherencia, si el ámbito de la seguridad y defensa europeas tiene una importancia existencial, habrá que dotarse financieramente a nivel comunitario de los recursos adecuados y no dejar a su suerte a los Estados miembros (movilización del BEI). Adicionalmente, habrá que tenerlo bien presente en el restablecimiento de las nuevas reglas fiscales de control de déficit y de la deuda de los países.

La guerra de agresión de Rusia ha supuesto la mayor movilización de la UE y sus Estados miembros en el ámbito de la Seguridad y Defensa después de la Segunda Guerra mundial. Mas allá del mecanismo de solidaridad humanitaria, la UE ha pasado a la acción y con el único límite de no escalar el conflicto. Desde el inicio de la guerra, la UE y sus Estados miembros han facilitado o comprometido más de 143.000 millones de euros en apoyo Ucrania y a su población:

- 81.000 millones de euros en ayuda financiera, presupuestaria y humanitaria;
- 33.000 millones de euros en ayuda militar;
- 17.000 millones de euros en ayuda a los refugiados en la UE;
- 12.200 millones de euros en subvenciones, préstamos y garantías aportados por los Estados miembros de la UE.

49 *Defence Expenditure of NATO Countries* (2014-2023). Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_216897.htm

LA OPINIÓN PÚBLICA Y LAS ACTUACIONES DE LAS ELITES POLÍTICAS

Aunque las encuestas muestran que existe una preocupación creciente de los ciudadanos europeos respecto del comportamiento de Rusia y un apoyo a las políticas de seguridad y defensa de la UE, no se puede ignorar que en la realidad comunitaria tiene diferentes caras respecto a la guerra de Ucrania: mientras que para los nórdicos y la mayoría de los países occidentales el conflicto representa una amenaza existencial; para otros países europeos el conflicto les queda lejos y consideran la amenaza rusa de una manera más laxa.

Es necesario llevar a cabo una pedagogía sobre la necesidad de desarrollar de forma integrada el pilar de la defensa europea, especialmente en algunos países europeos, entre ellos España, y, sobre todo, desde las posturas socialdemócratas. Si queremos que Europa sea una potencia que promueva los valores de la paz, la solidaridad, el respeto a los derechos humanos, el multilateralismo y el desarrollo equitativo, es imprescindible que se dote de las habilidades y capacidades en materia de seguridad y defensa.

En este sentido, la socialdemocracia europea tiene mucho que aportar. SI analizamos el Euromanifiesto de 2019 de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas (S&D), así como la actividad en la subcomisión SEDE de sus miembros en esta legislatura del Parlamento Europeo, la mayoría de los integrantes de este Eurogrupo se han inclinado por actuaciones que implicaban una mayor integración en las políticas de seguridad y defensa; frente a un planteamiento más moderado de populares y liberales.

En la actualidad nos enfrentamos a un doble desafío: resolver la guerra en Ucrania restableciendo la paz y contener a Putin en los justos términos que Rusia no sea un problema para la seguridad europea. Desafío y ventana de oportunidad que debemos aprovechar. La UE ha respondido con unidad y determinación al desafío ruso y está cobrando conciencia de sus vulnerabilidades en un mundo agitado, con serenidad y ponderación. Los gobiernos están reaccionando con firmeza a la situación y las opiniones públicas están apoyando muy mayoritariamente las actuaciones encaminadas a fortalecer las capacidades de defensa de la UE (Ver Gráfico 2).

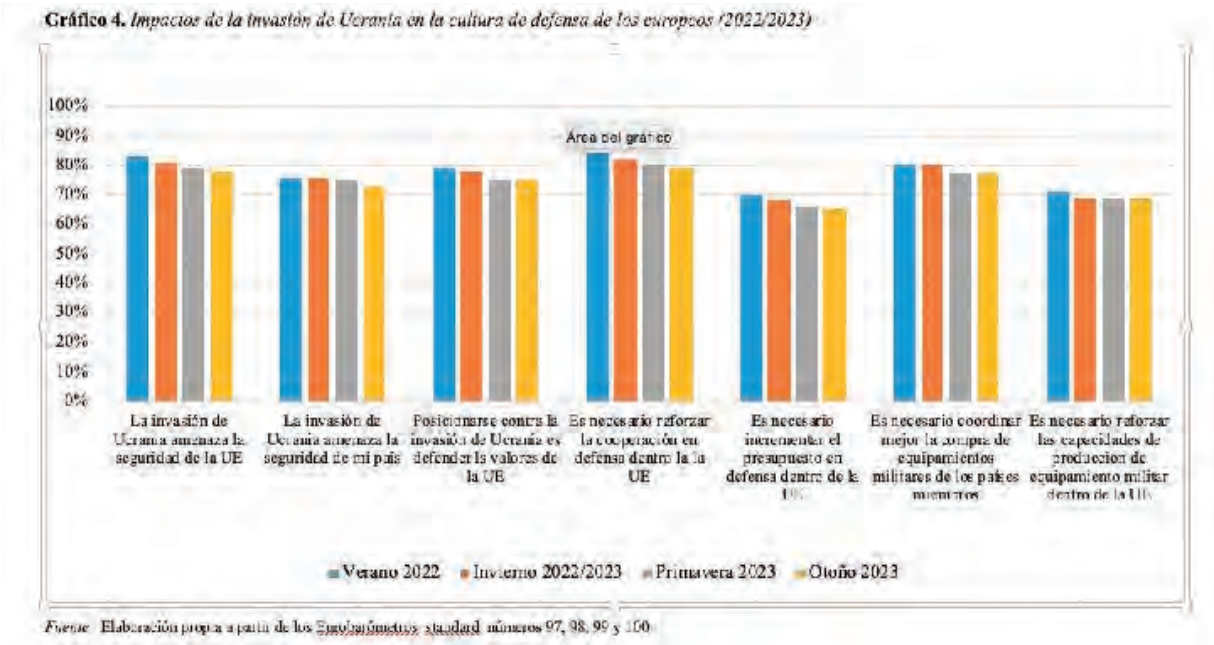


Gráfico 2. Impacto invasión de Ucrania en la cultura de defensa de los europeos (2022/203)

Si atendemos a los datos de la encuesta especial para las elecciones europarlamentarias de 2024, “EP Spring 2024 Survey: Use your vote - Countdown to the European elections”, del Eurobarómetro, para los europeos, el aspecto principal en que la UE debe centrarse para reforzar su posición en el mundo es la “defensa y seguridad”, con un 18%, y si tenemos en cuenta la primera y la segunda opción, también sería la “defensa y seguridad” con 37%. En cambio, estas cifras son muy diferentes en España: el 8% de la opinión pública española apenas considera la primera opción que la “defensa y seguridad” sea el aspecto principal para reforzar, y primera y segunda opción un 20%, siendo el país que da menos valor a estas respuestas[50].

50 Q11 del “EP Spring 2024 Survey: Use your vote - Countdown to the European elections” del Eurobarómetro. Disponible en: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3272

SEXTA DIMENSIÓN: NUEVOS SOCIOS ESTRATÉGICOS PARA EUROPA

INTRODUCCIÓN (A MODO DE RESUMEN)

- Los cambios acaecidos en los últimos cinco años nos señalan: la irrupción de la geopolítica como regla de conducta en el comercio y las inversiones, y en los signos de fragmentación del comercio abierto; la multipolaridad política con nuevas coaliciones de países; el debilitamiento del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos; y finalmente la aparición de una amenaza de inestabilidad en la alianza trasatlántica, que hasta el momento había sido el arco de bóveda de las alianzas europeas.

- En las actuales circunstancias donde han aparecido y se han acentuado las nuevas tendencias de fragmentación y multipolaridad, un actor global con peso debe establecer una estrategia para ganar en influencia, en aliados y en socios, incluido en los marcos multilaterales.

- Antes señalábamos que en el sur global muchos países defienden unas relaciones de no exclusividad, y eso crea la base geoestratégica para una alianza por el multilateralismo, porque ese es un espacio de encuentro y elección estratégica común entre la UE y la mayor parte de los países del sur global. Pero avanzar en este camino supone cambios por parte de Europa. Debemos ser conscientes en Europa que desde el sur global:

    1. Se aspira a reformar el orden internacional para hacerlo más inclusivo, cambiando sus reglas.
    2. Existe una contestación creciente a Occidente y por ende a la UE, a su discurso de valores y sus relatos de progreso, que afecta al ascendiente de la UE. Las contradicciones y dobles estándares en los que ha incurrido Occidente y la UE en la respuesta al COVID-19, en materia de vacunas o en Gaza vs. Ucrania son reales y no cabe minusvalorarlos: se critican los “dobles raseros” de Occidente respecto a los valores, principios y derechos humanos que proclama y reclama, hasta el punto de que la credibilidad de Europa se encuentra muy minada.
    3. Se considera que la ayuda al desarrollo –a la cual reconocen éxitos y su utilidad– no ha contribuido a la transformación estructural, sobre todo de las estructuras económicas de sus países.

UNA NUEVA ESTRATEGIA DE ALIANZAS PARA EUROPA: HACIA PARTENARIADOS EN PIE DE IGUALDAD

- Pero el éxito de una nueva estrategia de alianzas exige nuevas actitudes y modos de proceder, que se resumen en el doble paso que proponemos aquí:

    A. Frente al pasado colonialista europeo, frente al pasado extractivista de las inversiones realizadas hasta no hace mucho tiempo, a la actitud de que las únicas políticas y estándares válidos son los que provienen de los países más desarrollados, y frente a los dobles raseros que seguimos utilizando en Europa en muchos aspectos de la realidad económica o política según se hable de países del Norte o del Sur, la primera regla de una nueva aproximación a las alianzas es construir confianza (*trust building*) por parte de Europa entre sus posibles aliados. La confianza es la puerta obligatoria de entrada a una nueva política de alianza que sea efectiva. Solamente se puede construir confianza dialogando, y escuchando con atención, eliminando los dobles rasero y tratando a la otra parte genuinamente como iguales y merecedores del mismo respeto.

Este primer paso requiere tiempo y no se logra de la noche a la mañana aunque, con la experiencia en la mano, más que tiempo se necesita una actitud íntegra y genuina para conseguirlo.

    B. La segunda es, teniendo bien claros los valores que se profesan - en el caso de Europa, como antes veía-

mos, nuestros valores centrales giran en torno a la democracia social, es decir la libertad, la igualdad y la solidaridad, que añaden como corolarios el respeto a los derechos humanos y el multilateralismo. Sin embargo, los acercamientos a las alianzas con otros países y regiones no tiene por qué hacerse necesariamente sobre la base de dichos valores, –pues puede que no sean compartidos–, sino que en muchos casos las alianzas deberán ser exploradas a partir de los intereses comunes que puedan existir entre las partes. Cuando se busca la cooperación para enfrentarse a desafíos comunes y con intereses comunes, cuando ambas partes se sientan a la mesa buscando el beneficio mutuo, se establece genuinamente una relación entre iguales en la que lo importante es la cocreación entre ambos de los acuerdos, proyectos, iniciativas y políticas. Este punto es importante: allá de donde nos retiremos porque nuestros valores no tienen cabida por el momento, el espacio será ocupado por otros cuya ideología y valores nada tienen que ver con Europa, como está ocurriendo con Rusia en África occidental.

- El método que se propone para una nueva estrategia de alianzas basada en la confianza, el coprotagonismo y en los intereses compartidos puede ser el elemento determinante del grado de influencia que puede alcanzar Europa en el nuevo escenario geopolítico al que se enfrenta.Por vez primera en la historia de la relación trasatlántica, EE.UU. puede estar dejando de ser un socio fiable, pues las posiciones que adopten ya no son una política previsible, con la garantía de estabilidad que confiere una política de estado apoyada por los dos bloques parlamentarios en los EE.UU. sino que dependen de quién ocupe la Casa Blanca. Aunque la alianza trasatlántica sigue siendo una pieza importante para la estrategia de alianzas, Europa ya no debería confiar en que otros vayan a sustituir lo que los propios europeos deberíamos hacer por nosotros mismos, ni debería seguir considerando el lazo trasatlántico como el sostén y el epicentro de las alianzas europeas.

Nuevos socios estratégicos, una nueva región en el mundo, la región de las Tres Orillas

- Europa, si quiere conquistar un lugar bajo el sol como uno de los grandes actores mundiales, debería buscar el aumento de su influencia global forjando nuevas alianzas en las que, conjuntamente con nuevos socios, pueda construir un motor fundamental de progreso para el mundo en dos o tres décadas. Nosotros proponemos por razones que se exponen de modo detallado en cada caso, la alianza con América Latina, con África y con la cuenca del Mediterráneo, respecto a las que esbozamos elementos hacia un pacto estratégico.

- De este modo, y progresando en una relación entre iguales, basada en los intereses comunes y en el mutuo beneficio se está planteando la perspectiva de una nueva región: la región de las Tres Orillas, materializando la alianza de Europa y la cuenca mediterránea con África y América Latina.

- Europa y América Latina tienen fuertes lazos, identidades compartidas y percepciones del mundo muy similares que deben ser profundizadas en una alianza privilegiada.

- África debe tener como socios aquellos que más directamente se van a ver afectados, para bien o para mal, por su juventud, su explosión demográfica, su “dividendo demográfico”. Debemos compartir los éxitos, pues de lo contrario compartiremos los fracasos.

- África y América Latina comparten profundas raíces del pasado: siendo los continentes más jóvenes en la escena internacional, están también abocados a una aproximación que beneficiará a ambos continentes.

- Por eso, invocamos la perspectiva de una nueva región en el mundo que equilibre la distribución de poder con respecto a la región del Indo Pacífico, que consolide la multipolaridad en el mundo hoy y que, además, se convierta en elemento tractor de la prosperidad internacional en la segunda mitad del siglo XXI.

- Este sueño de una nueva región tractora a escala global, la Medatlantic, no se conseguirá de la noche a la mañana, tardará décadas su construcción, pero el escenario que se plantea, y que podría configurarse como un nuevo polo dinámico global en la segunda mitad del siglo XXI, tiene todo el sentido para consolidar un mundo en el que el multilateralismo, los derechos humanos, la paz, la democracia, una transición digital humanista y una transición verde que detenga el cambio climático se consoliden como el nuevo régimen mundial.

EL NUEVO ESCENARIO INTERNACIONAL

Hace un lustro las tensiones a escala global estaban bien localizadas: la tensión creciente entre los EE.UU. y China respecto a la hegemonía tecnológica en la transición digital, la amenaza de la yihad islámica en África, con ISIS en retirada en Siria y países limítrofes, y finalmente el comienzo de una época de fenómenos meteorológicos extremos como señal de una aceleración del cambio climático. Incluso la presidencia de los EE.UU. en manos de Trump había resultado mucho menos radical en la práctica que en la retórica. El mundo convivía con estas tensiones en el contexto de una hiperglobalización que había resultado beneficiosa para muchos y de un multilateralismo como modo de relación dominante en la comunidad internacional.

Diversos acontecimientos han cambiado radicalmente este estado de cosas.

- Por un lado, las tensiones entre los EE.UU. y China han aumentado, desembocando en una auténtica confrontación en torno a la transición digital y en particular respecto a los semiconductores.

- Por otro lado, la aparición de una grave pandemia, el COVID-19, que obligó al confinamiento en muchos países, a la paralización de la movilidad internacional de personas y bienes y servicios durante dos años y medio y colocó a todos los países, excepto a China, ante la evidencia de una escasa capacidad de respuesta en cuanto a material sanitario. Algo similar ocurrió con las vacunas.

De ese modo, la seguridad económica y la autonomía estratégica hicieron su aparición en el mundo, como un nuevo problema en el que la competición por procurarse las cadenas globales de suministro de productos estratégicos ha dado lugar a nuevas prácticas como el *friendshoring*, donde las lógicas ortodoxas de eficiencia económica están siendo complementadas y a veces superadas por criterios de amistad, alianza o afinidad, irrumpiendo así en la escena internacional la geopolítica.

En ese nuevo contexto, la rivalidad de los EE.UU. frente a China en materia de comercio internacional se ha agudizado; además, los EE.UU. han puesto en pie a través de la *Inflation Reduction Act* un paquete de 365 mil millones de dólares en subvenciones a las empresas norteamericanas para impulsar la transición verde. El mundo se encuentra ahora amenazado por una cierta involución hacia el proteccionismo, erosionando el mercado internacional abierto y basado en reglas que impulsó desde finales del siglo XX el gran desarrollo de la renta y de las clases medias en los países emergentes.

- En tercer lugar, las guerras en África se han recrudecido, y en Europa la guerra de agresión de Rusia a Ucrania ha contribuido a polarizar gravemente la escena internacional: mientras que Europa y los EE.UU. han respondido apoyando a Ucrania en su lucha contra la invasión rusa, China ha mostrado una posición matizada de no inmiscuirse frontalmente y de un acercamiento creciente, y muchos países emergentes, ante esta coyuntura, han preferido adoptar una posición de neutralidad respecto a la agresión rusa. De ese modo, en el plano geopolítico, el mundo ha comenzado a mostrar signos de una fragmentación que no había sido evidente hasta el momento, y de una creciente multipolaridad (no exactamente una bipolarización entre dos bloques, sino la aparición de diversas formaciones geoestratégicas), con los países emergentes asumiendo nuevos roles.

- En prácticamente todas las regiones del sur global, hay países emergentes que van aumentado su influencia, que aspiran a desarrollar su autonomía y adquirir más peso en el concierto de naciones. Y lo están logrando. Además de hacerlo individualmente, desplegando una política exterior más fuerte y visible que nunca, a menudo marcada

por el pragmatismo, todos ellos llevan décadas coordinándose y sumando fuerzas en la Asamblea General de las NNUU, bajo las fórmulas del G77+China (para asuntos económicos y financieros). Algunos se agrupan en formatos diversos no excluyentes, compuestos solo por países del sur global, incluyendo a menudo entre ellos a China (se podrían destacar los BRICS y su Nuevo Banco de Desarrollo) o junto con las superpotencias o grandes potencias tradicionales (G20).

Es significativo el posicionamiento de los países africanos ante la invasión rusa a Ucrania. Sin duda, para muchos de ellos, alinearse con un bloque reduciría la libertad de elección de socios (*freedom of choice*); libertad ante el "cortejo" de las diversas potencias supone poder. Esta situación ventajosa del sur global es nueva en la Historia, pues aprovechando la multipolaridad descartan un "juego de suma cero", estableciendo acuerdos o alianzas múltiples y compatibles. Por lo tanto, un elemento fundamental en este análisis geopolítico consiste en que los países del sur global son participantes cada vez más activos e influyentes en los organismos y foros multilaterales; son, por el momento, defensores del multilateralismo.

» La combinación de las faltas de abastecimiento y escasez de oferta en tanto no se han restablecido las cadenas globales de valor después de la pandemia y el aumento de los precios de la energía debido al corte del suministro de combustible ruso, se han combinado, produciendo como resultado que la inflación haga acto de presencia cuando la actividad económica global se encontraba en pleno proceso de recuperación. La inflación ha causado un deterioro considerable en las economías domésticas y ha impulsado el fin de la política monetaria de intereses bajos o negativos, haciendo subir los tipos de interés y dificultando así la refinanciación de la deuda y un mayor crecimiento económico, particularmente en muchas economías en desarrollo.

» Así las cosas, a raíz de la salvaje incursión de Hamas en territorio palestino matando a 1.200 civiles israelies, Israel bajo el liderazgo de Netanyahu ha invadido Gaza, ha desplazado a la fuerza a toda su población, ha destruido la mayor parte de las infraestructuras urbanas y edificaciones de Gaza, incluidos sus hospitales, ha sometido a una hambruna creciente a su población y ha matado a más de 40.000 palestinos (7.000 desaparecidos bajo ruinas y escombros), en un 70% mujeres y niños, así como a cientos de periodistas y trabajadores de ayuda humanitaria de Naciones Unidas. La comunidad internacional no ha sabido impedir estas lesiones flagrantes al derecho internacional humanitario y a los derechos humanos. En estos últimos meses de agresión y castigo a todo el pueblo palestino, el colapso del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos se ha convertido en moneda corriente, con el apoyo de los EE.UU. y la tibieza de algunos países europeos.

» Finalmente, la vuelta de Trump a la carrera presidencial en los EE.UU. se produce a pesar de sus intentos de subvertir los resultados electorales y a pesar de la responsabilidad que tuvo Trump en el asalto al Capitolio para impedir el nombramiento de Biden como Presidente. Más del 70% de los republicanos en los EE.UU. sigue creyendo, contra todas las evidencias y resoluciones judiciales, que las elecciones fueron manipuladas para arrebatar a Trump una victoria electoral. Su nominación como candidato electoral para noviembre de 2024 ha sido masivamente apoyada en el campo republicano. Y Trump ha extremado aún más sus mensajes de proteccionismo, antiinmigración, y de una política exterior en la que no queda claro su apoyo continuado a Ucrania, ni a la OTAN, ni a sus aliados en Europa.

En definitiva, los cambios acaecidos en los últimos cinco años nos señalan: la irrupción de la geopolítica como regla de conducta en el comercio y las inversiones, y en los signos de fragmentación del comercio abierto; la fragmentación y multipolaridad política con nuevas coaliciones de países; el debilitamiento del derecho internacional humanitario y de los de-

rechos humanos; y finalmente la aparición de una amenaza de inestabilidad en la alianza trasatlántica, que hasta el momento había sido el arco de bóveda de las alianzas europeas.

UNA NUEVA ESTRATEGIA DE ALIANZAS PARA EUROPA: HACIA PARTENARIADOS EN PIE DE IGUALDAD

Antes de hablar de alianzas conviene reafirmar algo a lo que ya nos hemos referido: la primera y fundamental tarea que tiene Europa para convertirse en un actor decisivo a escala global es atender a sus propios retos que, como va quedando claro en este informe, se refieren a su cohesión socioeconómica, la consolidación de su seguridad económica y sus transiciones verde y digital sin abandonar las reglas del mercado internacional abierto, la creación de su propio ecosistema competitivo en inteligencia artificial, y conseguir, cuando los lazos trasatlánticos no arrojan las certidumbres del pasado, un sistema europeo de defensa, seguridad y disuasión efectivo.

A partir de ahí, en las actuales circunstancias donde han aparecido y se han acentuado las nuevas tendencias de fragmentación y multipolaridad, un actor global con peso debe establecer una estrategia para ganar en influencia, en aliados y en socios, incluido en los marcos multilaterales.

Antes señalábamos que en el sur global muchos países defienden unas relaciones de no exclusividad, y eso crea la base geoestratégica para una alianza por el multilateralismo, porque ese es un espacio de encuentro y elección estratégica comunes entre la UE y la mayor parte de los países del sur global.

Un caso importante son los BRICS, y su ampliación en el último año, lo que les dota de más peso para invertir y negociar. Se debería plasmar una nueva dinámica de cooperación con los BRICS - un nuevo entendimiento entre Europa y ese bloque en formación que está ganando entidad y asertividad, a pesar de las diferencias existentes con temas como en el ámbito climático, que se podrían solventar con más diálogo, cooperación y búsqueda de consenso.

Pero avanzar en este camino supone cambios por parte de Europa. Debemos ser conscientes en Europa que desde el sur global:

1. Se aspira a reformar el orden internacional para hacerlo más inclusivo, cambiando sus reglas.
2. Existe una contestación creciente a Occidente y por ende a la UE, a su discurso de valores y sus relatos de progreso, que afecta al ascendiente de la UE. Las contradicciones y dobles estándares en los que ha incurrido Occidente y la UE en la respuesta al COVID-19, en materia de vacunas o en Gaza vs. Ucrania son reales y no cabe minusvalorarlos: se critican los “dobles raseros” de Occidente respecto a los valores, principios y derechos humanos que proclama y reclama, hasta el punto de que la credibilidad de Europa se encuentra muy minada.
3. Se considera que la ayuda al desarrollo - a la cual reconocen éxitos y su utilidad- no ha contribuido a la transformación estructural, sobre todo de las estructuras económicas de sus países.
4. Se recuerda que la Agenda 2030 está muy lejos de movilizar recursos financieros suficientes para su cumplimiento en sus países.

5. Se reclama un reparto justo de las obligaciones (y costes) de los países para preservar los bienes públicos globales (incluida la lucha contra el Cambio Climático) y el derecho de su población de acceder a la energía (aunque no sea renovable) y a industrializarse.

No se trata de estar de acuerdo con todos estos postulados sino de hacer una apuesta real de la UE favorable al diálogo sobre los planteamientos y reivindicaciones procedentes del sur global. De todas sus demandas, la reforma del sistema financiero internacional y su acceso a financiación a menor coste es la más estratégica. Una financiación más asequible orientada hacia políticas de desarrollo y descarbonización impulsaría las inversiones privadas productivas y en infraestructuras, permitiendo una transformación estructural, creando empleo y mayor inclusión social de hombres y mujeres, y reduciría la presión migratoria. Es también la que beneficiaría a mayor número de países.

Pero el éxito de una nueva estrategia de alianzas exige nuevas actitudes y modos de proceder, que se resumen en el doble paso que proponemos aquí:

A. Frente al pasado colonialista europeo, frente al pasado extractivista de las inversiones realizadas hasta no hace mucho tiempo, a la actitud de que las únicas políticas y estándares válidos son los que provienen de los países más desarrollados, y frente a los dobles raseros que seguimos utilizando en Europa en muchos aspectos de la realidad económica o política según se hable de países del Norte o del Sur, la primera regla de una nueva aproximación a las alianzas es construir confianza (*trust building*) por parte de Europa entre sus posibles aliados. La confianza es la puerta obligatoria de entrada a una nueva política de alianza que sea efectiva. Solamente se puede construir confianza dialogando, y escuchando con atención, eliminando los dobles raseros y tratando a la otra parte genuinamente como iguales y merecedores del mismo respeto.

Este primer paso requiere tiempo y no se logra de la noche a la mañana aunque, con la experiencia en la mano, más que tiempo se necesita una actitud íntegra y genuina para conseguirlo.

B. La segunda es, teniendo bien claros los valores que se profesan –en el caso de Europa–, como antes veíamos nuestros valores centrales giran en torno a la democracia social, es decir la libertad, la igualdad y la solidaridad, que añaden como corolarios el respeto a los derechos humanos y el multilateralismo. Sin embargo, los acercamientos a las alianzas con otros países y regiones no tiene por qué hacerse necesariamente sobre la base de dichos valores, –pues puede que no sean compartidos–, sino que en muchos casos las alianzas deberán ser exploradas a partir de los intereses comunes que puedan existir entre las partes. Cuando se busca la cooperación para enfrentarse a desafíos comunes y con intereses comunes, cuando ambas partes se sientan a la mesa buscando el beneficio mutuo, se establece genuinamente una relación entre iguales en la que lo importante es la cocreación entre ambos de los acuerdos, proyectos, iniciativas y políticas. Este punto es importante: allá de donde nos retiremos porque nuestros valores no tienen cabida por el momento, el espacio será ocupado por otros cuya ideología y valores nada tienen que ver con Europa, como está ocurriendo con Rusia en África occidental.

La metodología que se propone para una nueva estrategia de alianzas basada en la confianza, el coprotagonismo y en los intereses compartidos puede ser el elemento determinante del grado de influencia que puede alcanzar Europa en el nuevo escenario geopolítico al que se enfrenta.

Aplicaremos estos elementos a los aliados que consideramos prioritarios para Europa. Y lo haremos con sumo cuidado, sabedores de que una alianza genuina solamente podrá ser construida si ambas partes están decididas a ello y, en un diálogo entre iguales, le dotan de un proceso y contenido acordado mutuamente.

NUEVOS SOCIOS ESTRATÉGICOS PARA EUROPA

En este nuevo escenario, Europa se debe replantear sus alianzas a escala mundial. Tanto Rusia como China han adoptado una posición ofensiva y proactiva, intentando ganar influencia, aliados y socios entre los países del sur global. Pero éstos, los países emergentes y los países en desarrollo, están también considerando sus propias alternativas.

El norte global también ha comenzado a manifestar una pluralidad que hasta hace bien poco no era evidente. Así, para los países de tradición anglosajona, con un Reino Unido en busca de alianzas fuera de la UE, el centro de gravedad de la globalización se traslada desde los lazos trasatlánticos de Europa y los EE.UU. a la región del Indopacífico. Esa región incluye, además de China, a muchos de los grandes países emergentes, como Pakistán, India o Indonesia, así como grandes potencias del norte global, como los EE.UU., Canadá, Japón y Corea, a las que también se suman Australia y Nueva Zelanda, amén de una pléyade importante de países que están dando el salto a la madurez económica, como Vietnam, Tailandia o Malasia. Obviamente, la consolidación de esta nueva región, con una Europa ausente, colocaría a Europa en las antípodas del nuevo centro de gravedad global. En este terreno Europa no debería quedarse atrás: como antes veíamos, existe una buena base para establecer una Alianza Comercial entre la Unión Europea y países del Indopacífico que establezca un marco privilegiado de cooperación para promover la resiliencia y sostenibilidad de las cadenas de valor, así como la cooperación en materia de cambio climático, economía digital o en la reforma de la OMC. Pero también, en esta nueva coyuntura geopolítica, es absolutamente indispensable que Europa responda a la pregunta de qué estrategia de alianzas troncales y prioritarias debe adoptar.

A esta circunstancia se le une el hecho de que por vez primera en la historia de la relación trasatlántica, los EE.UU. pueden estar dejando de ser un socio fiable, pues las posiciones que adopten ya no son una política previsible, con la garantía de estabilidad que confiere una política de estado apoyada por los dos bloques parlamentarios en los EE.UU. sino que dependen de quién ocupe la Casa Blanca. Y más allá de esto, la profunda división de los ciudadanos norteamericanos causada por las estrategias del populismo libertario estadounidense –la desinformación, la polarización constante y el debilitamiento sistemático de las instituciones democráticas– pudieran estar esterilizando el potencial de liderazgo de los EE.UU., un liderazgo que ostentó incontestado como “hegemón” en los años 90 y a comienzos del siglo.

Aunque la alianza trasatlántica sigue siendo una pieza importante para la estrategia de alianzas, Europa ya no debería confiar en que otros vayan a sustituir lo que los propios europeos deberíamos hacer por nosotros mismos, ni debería seguir considerando el lazo trasatlántico como el sostén y el epicentro de las alianzas europeas.

Europa, si quiere conquistar un lugar bajo el sol como uno de los grandes actores mundiales, si quiere hacer prevalecer el multilateralismo, si quiere consolidar el derecho internacional humanitario, si quiere que se respeten los derechos humanos, si se propone mantener el comercio internacional abierto, si aspira a que las transiciones en las que se ha embarcado la humanidad sean justas, y si ambiciona que el mundo avance por la senda de la democracia social, se debería ir abriendo a la forja de nuevas alianzas en su entorno cultural y geográfico, donde conjuntamente con nuevos socios puede construir un motor fundamental

de progreso para el mundo en dos o tres décadas, es decir con América Latina, con África y en la cuenca del Mediterráneo.

Examinemos la perspectiva de esas nuevas alianzas.

LA UE Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El relanzamiento de las relaciones entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC) en 2023 refleja la voluntad de poner al día una asociación que había quedado estancada. El diálogo y la cooperación vuelve a ser relevante para afrontar retos compartidos para ambas regiones y hacer frente a las asimetrías que aún están presentes en esa relación –de desarrollo, productividad, calidad del empleo, alcance de la protección social– desde las diferentes capacidades y responsabilidades de cada una de ellas. Respecto a otros socios, una alianza con Europa podría ser potencialmente beneficiosa porque puede dar a América Latina una posición central como gozne entre el Este y el Oeste, y el Norte y el Sur.

Después de ocho años sin diálogo político de alto nivel, se celebró una nueva cumbre de líderes y otras reuniones de rango ministerial y de actores empresariales, de la academia y de la sociedad civil. La UE ha lanzado propuestas novedosas como la Alianza Digital UE-ALC, o la iniciativa de inversiones Pasarela Mundial o *Global Gateway*. Existe una "hoja de ruta" acordada, y voluntad de avanzar. En ALC una nueva correlación de fuerzas que permitió recuperar la concertación y cooperación regional.

La asociación entre la UE y ALC ha sido relación de elección, resultado de la voluntad de dos regiones cercanas por la historia, la cultura y las visiones del mundo, pero distanciadas por la geopolítica y la economía, y en particular por la presencia hegemónica de Estados Unidos. En las últimas décadas de la guerra fría, ambas regiones apostaron por esa relación como alternativa a la proyección hemisférica de Estados Unidos. Permitió hacer frente común ante dictaduras y violaciones de los derechos humanos, y apoyar los procesos de paz de Contadora y Esquipulas y la transición y consolidación democrática en toda la región. Posteriormente se sumó el interés europeo de impulsar el comercio y las inversiones ante la recuperación de la región y sus nuevos procesos de integración.

Estas páginas aportan un breve diagnóstico de esas relaciones, y una propuesta de alianza estratégica que contribuya aque ambas partes puedan afrontar varios desafíos conjuntamente, y otros desde una lógica de corresponsabilidad, logrando ser más autónomas e influyentes en la gobernanza global.

El balance de esas relaciones dejó enseñanzas que hoy siguen siendo valiosas:

- La relación birregional permite ampliar la autonomía de ambas regiones, frente al riesgo de subordinación ante la bipolaridad, de entonces o del presente.
- La integración regional y la democracia social son estrategias útiles tanto en el plano político como en materia de desarrollo, como fundamentos del multilateralismo, el orden internacional y la gobernanza global;
- La cooperación es más efectiva cuando se combina con objetivos políticos de paz, democracia y desarrollo, y no responde a lógicas tecnocráticas;
- Las relaciones comerciales y los Acuerdos de Asociación tienen también una dimensión geopolítica como estrategia de diversificación y protección de mercados y de inversión frente a Estados Unidos, entonces, y su competencia con China, en la actualidad.

Sin embargo, esas relaciones han estado muy estancadas hasta 2023. Las fracturas políticas de la región bloquearon CELAC y otros organismos regionales, impidiendo el diálogo birregional con la UE por varios años. También incidió el ascenso de China, que desplazó a Europa, hasta entonces segundo socio comercial tras Estados Unidos, a la tercera posición. Ese vínculo con China ha profundizado el extractivismo y ha desalentado la industrialización y la integración regional. La UE sigue siendo la principal fuente de inversión extranjera directa (IED) en ALC, pero la procedente de China crece con rapidez.

Las causas de ese estancamiento también están en el lado europeo. ALC no ha sido una prioridad para la acción exterior de la UE, que además optó por una estrategia de triangulación con Estados Unidos que no fue posible ni con la administración Trump, ni, de manera menos ruda, con Biden. La UE ha tenido y tiene diferencias importantes de enfoque con Estados Unidos en torno a Venezuela o Cuba y otros problemas de la región, y se encuentra más cerca de las visiones latinoamericanas. La cooperación de la UE también se estancó, debido a la desacertada "graduación" de la mayor parte de los países latinoamericanos exceptuándoles como receptores de ayuda al desarrollo, que además solo supone un 4% del presupuesto de la UE para la acción exterior. En cuanto a las negociaciones comerciales, el "acuerdo de principio" de 2019 entre la UE y Mercosur pronto quedó paralizado debido al negacionismo ambiental del gobierno de Jair Bolsonaro en Brasil, y la reaparición en la UE de reclamos proteccionistas y demandas ambientales.

El escenario global define retos compartidos que exigen una relación más horizontal, partiendo de las diferentes responsabilidades y capacidades y los diferentes niveles de estructura económica y nivel de bienestar entre ambas regiones. Una relación sin la mirada paternalista y condescendiente que ha anidado en la autopercepción europea y que reclama una aproximación más deliberativa y abierta para generar confianza, que sustente una alianza eurolatinoamericana renovada con enfoques más inclusivos y horizontales.

Como se indicó, la UE puede haber perdido parte de su credibilidad debido a sus incoherencias en la agenda internacional, pero es necesario recordar el importante ascendiente que retiene la UE en la región. Según encuestas independientes, las percepciones sobre la UE y su papel como actor global son positivas, por delante de Estados Unidos y China. Se reconoce su autonomía e influencia, y es considerada líder mundial en los asuntos que más preocupan a la ciudadanía de ALC: medio ambiente y lucha contra el cambio climático y la pobreza y la desigualdad; la promoción de la paz mundial, cultura y educación, democracia y derechos humanos, y salud y vacunas. Por otro lado, parte de esas críticas proceden de un sur global, con el que América Latina se identifica a menudo, que ha mostrado escasa cohesión interna y cuyas propuestas no siempre reflejan las prioridades de la región.

El acercamiento estratégico que proponemos, basado en construir confianza, establecer una relación entre iguales y cocrear un partenariado exige señalar, en primer lugar, los retos compartidos entre América Latina y Europa. ¿Cuáles son estos?

Tres son los retos que compartimos:

1 El refuerzo y el apoyo mutuo para lograr una mayor autonomía estratégica y una mayor influencia conjunta en un mundo fragmentado y multipolar.

La alianza birregional puede ampliar conjuntamente la autonomía e influencia de ambas regiones ante un mundo incierto, fragmentado, disputado y de creciente rivalidad geopolítica, pero necesitado como nunca de gobernanza, reglas y certidumbre. Este es hoy un imperativo frente al riesgo de quedar atrapados en la competencia geopolítica entre Estados Unidos y China, y ante conflictos con efectos sistémicos, como la guerra en Ucrania o de Gaza. El interés estratégico compartido por ALC y la UE es evitar un escenario de tensiones que exigen alineamientos rígidos y obstaculizan su necesaria autonomía.

Para ambas regiones, responder a ese reto no supone un repliegue defensivo, sino la construcción de un vínculo abierto entre socios confiables, que amplíen sus márgenes de maniobra y refuercen la gobernanza global. Por parte de Europa, supone no asumir un compromiso noratlántico como el elemento determinante de la política europea, ante un Estados Unidos más impredecible, y para América Latina supone no asumir el alineamiento acrítico con China. La guerra de Ucrania, como ahora la de Gaza, no facilita esa agenda común, pero hay un acuerdo básico sobre los principios y reglas básicas del derecho internacional.

2 La necesidad de hacer frente a la erosión de la democracia a partir de ideas convergentes sobre democracia social, que, aun existiendo diferencias y asimetrías entre ambas regiones, y al interior de cada una de ellas, están arraigadas en las preferencias y la cultura política de ambas regiones.

La erosión de la democracia y su cuestionamiento es hoy una tendencia global, que recogen con claridad las encuestas de opinión. El Latinobarómetro muestra hoy los peores datos desde hace casi treinta años sobre apoyo a la democracia, satisfacción con su funcionamiento, y confianza en sus instituciones. Según el Eurobarómetro, en la UE también hay datos preocupantes. Se trata de un reto compartido. Se debería dejar atrás la retórica sobre esta cuestión, asumiendo que quedó atrás el "consenso liberal" de la posguerra fría y que ahora, frente a lo que fueron las democracias liberales, tanto para Europa como para América Latina, la democracia volverá a consolidarse si es social.

Vuelve a ser relevante la cooperación con actores no gubernamentales para la preservación del espacio cívico, la libertad de prensa y la lucha contra la desinformación; y la defensa de los derechos humanos. Pero en ambas regiones las raíces de la desafección ciudadana no tienen tanto que ver con la democracia electoral y sus procedimientos, sino con derechos de los trabajadores, lucha contra las desigualdades, consolidación de las clases medias, expectativas que no se cumplen, la exposición a riesgos económicos o laborales, y la inseguridad ciudadana, evitando dejarlas en manos de nuevas fuerzas de extrema derecha. Con "sociedades enojadas", con altos niveles de desconfianza e insatisfacción, revitalizar la democracia y su legitimidad y afrontar el ascenso de fuerzas autoritarias supone abordar las fuentes socioeconómicas del descontento.

3 El apoyo mutuo en el progreso en unas transiciones ecológica y climática y digital y de IA justas y centradas en la persona.

Ambas regiones pueden conformar una fuerte alianza para el desarrollo sostenible que refuerce su autonomía, resiliencia, cohesión e inclusión social a través de una "triple transición" social, ecológica y digital. Un punto en común, dentro de nuestras respectivas tradiciones es que estas transiciones habrán de ser transiciones justas, pues de no serlo, se encontrarán con resistencias y rechazos, que pueden capitalizar políticamente fuerzas autoritarias y de extrema derecha en ascenso.

Ello supone reafirmar que estamos ante un reto compartido. Aun con distintos puntos de partida, capacidades y responsabilidades, las transiciones actuales son procesos para los que no hay libretos previos. Tanto el Consenso de Washington como el *ordo* liberalismo europeo han mostrado sus límites. En las políticas nacionales y en el plano global se vive un momento de experimentación y aprendizaje. Por ese motivo, la alianza UE-ALC debe ser un espacio común de diálogo de políticas y en materia regulatoria, y de innovación e intercambio de políticas para la transformación productiva, con una cooperación que promueva la innovación y el aprendizaje conjunto y el intercambio de experiencias.

Si hemos hablado hasta ahora de los terrenos comunes que pueden vincular en una alianza estratégica a América Latina con Europa, hay que señalar que ese ejercicio, genuinamente entre iguales, entraña también algunas responsabilidades diferenciadas.

De hecho, nuestra propuesta es que ese diálogo entre iguales será fructífero si aceptamos mutuamente un principio de corresponsabilidad en un acercamiento estratégico entre América Latina y Europa, asumiendo cada parte algunas tareas propias.

América Latina debe hacerse responsable de su propio progreso, en tres campos que, aunque genéricos son de obligado cumplimiento:

A. La lucha contra la informalidad, que abarca a más del 50% de la población trabajadora en el continente.
B. Una reforma fiscal basada en la progresividad, pues con una media del 22,5% de ingresos públicos recaudados fiscalmente no existe modo alguno de erigir sistemas universales de sanidad, educación y protección social.
C. El avance hacia una mayor institucionalidad democrática, de modo que el estado se convierta en un instrumento al servicio indiscriminado de los derechos sociales de todos los ciudadanos.

Sin estos tres ingredientes no será posible avanzar en un contrato social que alumbre una democracia social en América Latina.

A su vez, Europa debería hacerse responsable de:

A. Proponer y laborar por nuevos términos de comercio justo, encontrando acomodo a las reivindicaciones de los sectores agrario y ganadero europeo sin poner en peligro los acuerdos comerciales con las economías de América Latina; revisando el margen de flexibilidad/gradualidad en las exigencias medioambientales y sociales aplicables a productores de ambas regiones; y creando mecanismos que combinen garantías a la seguridad/autonomía estratégica europea con la necesidad de establecer alianzas interregionales.

Los Acuerdos de Asociación no deberían ser vistos como meros tratados de libre comercio. Tienen un nuevo rol geopolítico como herramientas para la autonomía y la resiliencia, estableciendo relaciones entre socios confiables, sujetas a reglas. Son también herramientas para la triple transición, como espacio común de diálogo y convergencia regulatoria en materia social, digital y ambiental, para promover modelos de producción y consumo sostenibles y justos, y no solo reducir aranceles. El comercio y la inversión de la UE -y ese debe ser un elemento de la alianza renovada- comportan estándares más avanzados en materia laboral, social, ambiental, de igualdad de género…, que son una concreción, en lo económico, del modelo de democracia social europea.

La UE debiera flexibilizar algunas de las disposiciones de estos acuerdos dejando espacio para las nuevas políticas industriales presentes en ambas regiones. Un ejemplo de ello son las disposiciones sobre el litio de la modernización del Acuerdo de Asociación UE-Chile, funcionales a la política chilena para promover cadenas de valor a partir de ese mineral, o las que Brasil reclama en materia de compras públicas, para promover la innovación y la industrialización, como de hecho hace la UE.

B. Establecer fondos públicos como catalizadores de inversión privada productiva sostenible hacia América Latina para el desarrollo y el clima. Una nueva alianza para el desarrollo no puede limitarse a los recursos de la ayuda oficial, cuyos márgenes de crecimiento son limitados. Con necesidades ingentes de inversión, se debe abordar una agenda amplia de financiación del desarrollo y del clima. Esto supone una nueva arquitectura de la cooperación que complemente las normas del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE con la creación de fondos públicos que actúen como catalizadores y movilizadores de inversión privada bajo estándares que aseguren el

liderazgo latinoamericano en la generación de infraestructuras o en la industrialización.

Con la Pasarela Mundial (*Global Gateway*), la UE utiliza fondos públicos para impulsar proyectos palanca en ALC movilizando la inversión privada y los bancos de desarrollo. Ello dota a la UE de una capacidad de movilización de recursos sin precedentes. Concebida como herramienta de promoción de inversiones, la Pasarela Mundial ha de asegurarse una adecuada gobernanza, y la verdadera apropiación de sus proyectos insignia, dentro de los planes de desarrollo de los países latinoamericanos, más que venir inducidos desde la oferta europea o las necesidades de materias primas que requiere la transición verde, evitando un nuevo ciclo de la tradicional visión europea de América Latina como "Eldorado" a explotar. Las decisiones de inversión tienen que ser cocreadas y deben ser lideradas por América Latina. El *Global Gateway* solamente tendrá sentido en la nueva generación de alianzas que proponemos si se desarrolla dentro de un marco estratégico de genuino partenariado.

C. Apoyar y lograr la ampliación del espacio fiscal para los problemas de deuda. Ante la Conferencia de Naciones Unidas de Financiación del Desarrollo de 2025, que se realizará en España, hay que ir más allá de la Pasarela Mundial con propuestas de financiación avanzadas: conversión de deuda por acción climática, bonos verdes, o el uso de derechos especiales de giro (DEG) ociosos para inversión verde y digital.

Un esquema de este tipo constituye una base inicial para la negociación de una nueva alianza y partenariado entre América Latina y Europa, que permitirá conseguir beneficios mutuos en ambos continentes:

En el caso de América Latina,

A. la consolidación de las clases medias y la inclusión social,
B. la diversificación productiva y
C. la integración económica continental.

Y en el caso de Europa, los beneficios serán igualmente importantes:

A. la consolidación de un mercado abierto que integra a cientos de millones de habitantes,
B. el alivio del declive demográfico que está experimentando Europa y
C. la consolidación de democracias sociales más allá del espacio europeo.

UN CAMBIO ESTRUCTURAL EN LA RELACIÓN CON ÁFRICA

En la construcción de una nueva alianza estratégica de Europa con África la cuestión de construir confianza como paso previo está en primer plano, pues las prácticas extractivistas han continuado hasta tiempos bien recientes, los dobles raseros (en materia tan sensibles como los conflictos armados o la evaluación de riesgos de inversión) siguen existiendo, y la vieja tendencia a creer que los estándares europeos son los que hay que implantar aún pervive. Esto no debe de ser fuente de desánimo. De hecho, una variación en la actitud hacia posiciones genuinas de partenariado y de trato respetuoso entre iguales puede ser registrada y valorada positivamente en relativamente poco tiempo.

El establecimiento de un partenariado estratégico con África ofrece algunas ventajas comparativas, pues el continente tiene una Unión regida por una Comisión a semejanza de la Unión Europea, también tiene acuerdos de comercio continentales y finalmente tiene unos

objetivos acordados por todos los países, en el horizonte de 2063. Todo ello hace más expedito el camino hacia un entendimiento entre África y Europa, - aunque, por supuesto, sin descender a acuerdos subcontinentales, regionales y locales el progreso será lento.

El terreno para lograr un beneficio mutuo, incluso formulado en un plano general, que luego deberá ser sustanciado en múltiples acuerdos, viene definido por la necesidad de industrialización y diversificación productiva del continente. Eso, en lo que hace a sus relaciones con Europa implica un cambio y es un cambio que a Europa también le conviene por varias razones:

1. La predominancia europea en los mercados africanos ha desaparecido o va camino de ser simplemente una participación, pues se han diversificado ampliamente sus suministradores y clientes.
2. La construcción progresiva de la zona de libre comercio continental (AfCFTA) supone, ante todo, la perspectiva de libre circulación de bienes y servicios originados en países africanos para sus mercados regionales. Ello conlleva la protección de las nuevas industrias locales (prevista por la OMC), incluida la prohibición de determinadas importaciones (como ya están haciendo Nigeria y Ghana).
3. Invertir ahora en proyectos industriales en África, incorporándose a esta primera ola, permitiría aprovechar los mercados de las grandes urbes africanas, donde crecen las clases medias y se dan eficiencias por concentración de servicios y recursos humanos.
4. La industria impulsa los sectores primario (sobre todo la agricultura, de la que requiere modernización, mayor calidad y garantías de suministro) y terciario (logística, transporte, seguros, digitalización).
5. Crea empleo, en gran medida formal, en su sector y en los sectores en los que ejerce tracción. Por lo tanto, contribuye a la inclusión social a través del empleo y aumenta la renta per cápita (a partir de alcanzados los 5.000 usd per cápita se reducirían los flujos migratorios).
6. Contribuye al empoderamiento de las mujeres, mayoritarias en algunas industrias, a las que proporciona trabajo formal, remunerado, la posibilidad de prestaciones sociales a través de cotizaciones, en suma, una autonomía que evidencia un cambio de rol ante sus hijas y toda su unidad familiar.
7. Favorece la estabilidad social y la mejora de la gobernanza. Los empleos dignos que garanticen mínimos vitales y el impulso de las clases medias (globalizadas), puede traducirse en exigencias de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.
8. Aumenta el espacio fiscal para financiar políticas públicas sociales. Sustituye las importaciones y puede reducir el déficit comercial, ahorrando también divisas a las economías nacionales.

Respecto a las instituciones europeas, las iniciativas del Equipo Europa (*Team Europe Initiatives* - TEI) y la Pasarela global (*Global Gateway* - GG) aplicadas a África, aunque también a otras regiones son un primer paso. El GG anuncia un paquete de inversión en África de aproximadamente 150.000 millones de euros. Sin duda, el GG debe ser explotado y potenciado, pero, sobre todo, debe ajustarse su planteamiento. Para África, la visión de futuro se concreta en su documento estratégico “Agenda 2063: el África que queremos” (2015), complementada con diversos y sucesivos planes plurianuales por sectores. También sería conforme a la “Agenda 2063” que las TEI y el GG incorporaran de manera explícita la participación en la industrialización de África. Hasta ahora no es el caso en ninguno de ellos, aunque los Acuerdos de Samoa firmados por la UE y los países de África subsaha-

riana, Caribe y Pacífico (ACP), el 15.11.23, sí incluyen capítulos específicos dedicados a la industrialización que esperan su aplicación práctica.

África está experimentando una explosión demográfica que le llevará en el horizonte de 2050 a doblar su población hasta 2.600 millones de habitantes. Con una media de edad de 19 años, el crecimiento demográfico va a llevar a la existencia de una población abrumadoramente joven. Para 2035, 375 millones de africanos se habrán incorporado al mercado de trabajo, y si logramos que se creen oportunidades de trabajo para todos, África dará un gran salto en su desarrollo. De este modo, el "dividendo demográfico" puede convertirse en motor de un milagro africano y de que el continente se convierta en el elemento tractor de la economía mundial en la segunda mitad del siglo XXI.

Para ello, deberán conseguirse varios objetivos:

A. El fundamental es la movilización de la inversión privada productiva, tanto la propiamente africana como la europea, pues el punto de partida es manifiestamente insuficiente (la IED a África en la actualidad es el 3% de la IED global). Todos los instrumentos al servicio de este objetivo deben ponerse en funcionamiento: así, la Plataforma Africana de Inversiones (AfVIP) que está siendo puesta en marcha por la OCDE y la Comisión de la Unión Africana es un elemento de este tipo, destinado a que el impacto, las oportunidades y los riesgos de la inversión productiva en África sea mejor evaluada y esto influya positivamente en las calificaciones de inversión en el continente. Similarmente, los nuevos mecanismos para poner en pie la canalización de inversión productiva para el clima y el desarrollo, mediante fondos públicos que catalizan inversiones privadas será crucial, puesto que las necesidades de inversión en estos capítulos ascienden a billones de euros al año. Otros aspectos complementarios, como la lucha contra la evasión de capitales africanos, que en este momento se sitúan por encima de los 80 mil millones anuales, o la elusión de impuestos tienen gran importancia.

B. Todo ello deberá estar dirigido a la creación de infraestructuras básicas (carreteras, electrificación y energía renovable), a la creación de zonas francas, a la integración regional y a la diversificación productiva, con el punto de mira inmediato de creación de puestos de trabajo.

C. Inversiones, infraestructuras, industrialización y creación de empleo deberán llevar el sello de la descarbonización y de un desarrollo de la digitalización y de la Inteligencia Artificial centrado en las personas.

D. Las cuestiones relacionadas con la protección social, la sanidad y la educación son cruciales en el caso africano: y para ello se debería plantear que la ayuda oficial al desarrollo, que no tiene retornos económicos obvios, sea un instrumento estratégico que complemente el gasto social público de los estados africanos que vayan gradualmente ampliando su espacio fiscal y un sistema impositivo progresivo. Sin dejar de resaltar la agenda de financiación del desarrollo, no debemos olvidarnos de la cooperación en ámbitos no financieros: asistencia técnica, fortalecimiento institucional y capacidad regulatoria, cooperación en derechos humanos, igualdad de género, o en educación superior y ciencia y tecnología, que demanda la región.

Los segundos beneficiados por este crecimiento económico apoyado en el crecimiento demográfico serán los europeos, sobre todo si Europa es capaz de movilizar las inversiones y la financiación hacia África, dentro del marco de las políticas públicas africanas que lo favorezcan. De no lograrse lo propuesto, puede condenar tanto a África como a Europa a la maldición de una situación incontrolable de huida/expulsión masiva de africanos hacia Europa en proporciones como nunca se han visto y que abocarían a un tensionamiento social sin precedentes en ambos continentes.

EL MEDITERRÁNEO

Las aguas del Mediterráneo bañan las costas de 21 países, y en la región se encuentran cinco grandes potencias regionales extracomunitarias: Egipto, Arabia Saudí, Israel, Irán y Turquía; los países de Oriente Medio y el norte de África son la principal área exportadora mundial de petróleo y gas natural. La importancia geoestratégica de la cuenca mediterránea reside principalmente en que conecta tres continentes: África, Asia y Europa. Eso ha permitido que hoy siga siendo una importante ruta de transporte marítimo, un centro neurálgico de la logística global, por la que se mueven cada año decenas de millones de contenedores cargados de todo tipo de mercancía.

Así mismo, una de las amenazas respecto al Mediterráneo es el descontento socioeconómico latente en la región, que podría llegar a manifestarse de forma cada vez menos pacífica, como en alguna medida ya ocurrió en las fallidas primaveras árabes de hace una década. Sin salida diplomática a los distintos conflictos regionales, con la supervivencia de grupos manteniendo la lucha armada, la desestabilización creciente de la zona estaría asegurada. Los conflictos podrían seguir aumentando en intensidad, tal y como lo señalan los acontecimientos de los últimos meses, y cada vez más países e incluso Europa se podrían ver arrastrados en esa deriva violenta.

Debido a las oportunidades que supone, pero también a causa de las amenazas que encierra, Europa no debería seguir viviendo de espaldas al Mediterráneo, sino que su estabilidad debería ser un elemento básico de su estrategia de alianzas.

Hace poco menos de 200 años, fueron los campesinos empobrecidos de España, Malta, Francia e Italia quienes se desplazaron en masa en masa al norte de África. Ahora, en cambio, el recorrido se hace en sentido ascendente, por los mismos motivos y otros nuevos: la pobreza extrema, los conflictos, la crisis económica y la persecución religiosa o política o el cambio climático, al norte de África. Países como España, Italia, Grecia o Turquía encuentran la cuestión migratoria bien presente en sus agendas y ello exige soluciones más definitivas.

La Organización Internacional de las Migraciones (OIM), señala la cifra de 28.260 personas migrantes fallecidas o desaparecidas desde 2014 hasta 2023 en el mediterráneo. Es absolutamente necesario que la Unión Europea, sus Estados miembros y los países de origen y tránsito lleguen a un enfoque conjunto basado en la solidaridad para evitar esos desastres.

El pacto sobre Migración y Asilo, aprobado en 2024, incluye la revisión de la Directiva sobre las Condiciones de Acogida, y la actualización del Reglamento de Reconocimiento y un Reglamento por el que se establece un Marco de Reasentamiento de la UE para gestionar la acogida y reubicación de los solicitantes de asilo. Se pretende que los países unifiquen la gestión migratoria, incluida la identificación de los solicitantes de asilo, la aceleración de los procedimientos fronterizos y el reasentamiento de los refugiados. A nivel exterior, el pacto queda cubierto por acuerdos con los países vecinos, como Túnez, Mauritania y Egipto, para evitar las salidas irregulares.

No obstante la solución efectiva al problema de las migraciones a Europa, desde África o desde los países de la cuenca del Mediterráneo, vendrá determinada a largo plazo por el desarrollo socioeconómico, de creación de puestos de trabajo y de oportunidades económicas y de gobiernos estables que alcance la región, y, más allá de ella, el resto del África subsahariana. A largo plazo el fracaso de esta perspectiva constituiría la amenaza mayor a la que se puede enfrentar Europa junto al cambio climático, y solamente la podrá conjurar coadyuvando con África en la consecución de un desarrollo económico adecuado, basado en flujos de inversión suficientes, que absorba el crecimiento demográfico que está experimentando el continente. Para hacer más factible y rápida esta solución de largo plazo, la

cooperación triangular entre Europa y países ribereños como Egipto, Marruecos e incluso Turquía va a ser determinante.

La política europea de vecindad (PEV) se centra en la estabilización de la región en términos políticos, económicos y de seguridad. La cooperación con la vecindad meridional abarca a diez países socios: Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Palestina*, Siria y Túnez. Sus resultados son insatisfactorios en relación con los objetivos planteados:

- estabilizar los países vecinos a través del desarrollo económico, la empleabilidad y los jóvenes, así como la conectividad del transporte y la energía, la migración, la movilidad y la seguridad
- promover la buena gobernanza, la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos
- facilitar la cooperación a nivel regional.

Desde el año 2021, la UE diseñó una nueva agenda para el Mediterráneo para convertir la cuenca mediterránea en una zona de diálogo, intercambio y cooperación, garantizando la paz, la estabilidad y la prosperidad.

La agenda propone aunar fuerzas en la lucha contra el cambio climático y acelerar la doble transición ecológica y digital aprovechando su potencial, renovar el compromiso con los valores compartidos, tratar conjuntamente los desplazamientos forzosos y la migración, y reforzar la unidad y preparar la UE, sus Estados miembros y los socios de la vecindad meridional para fomentar la paz y la seguridad en la región. Se trata de generar unas economías que consideren la transición digital, resilientes, inclusivas, sostenibles y coordinadas que creen oportunidades para todos, especialmente para las mujeres y los jóvenes.

La iniciativa de una asociación mediterránea fortalecida sigue siendo un imperativo estratégico para España y la Unión Europea, ya que los desafíos que la región sigue enfrentando requieren una respuesta común.

Es necesario construir un consenso social en el Mediterráneo para luchar contra el cambio climático. La temperatura en el Mediterráneo se encuentra ya a 1,5ºC por encima de los niveles preindustriales, una cifra que sitúa la región un 20% por encima del resto del planeta. En cuestión de veinte años, además, 250 millones de personas estarán en riesgo de sufrir pobreza y estrés hídrico debido a las sequías. El cambio climático está produciendo efectos sobre el ecosistema que agudizan los de la sobrepesca y la contaminación.

La escasez de agua dulce y el aumento del nivel de mar producto del calentamiento global ponen en riesgo a millones de personas.

A esto se debe añadir un descenso de entre el 10% y el 30% de las precipitaciones durante la temporada estival, convirtiendo el clima de la región en mucho más extremo y potenciando sequías, olas de calor y más incendios.

En el mar, el aumento de la temperatura y la acidificación de las aguas produce ya un creciente y continuo impacto negativo en los ecosistemas. Los incendios serán cada vez más grandes, lo cual conducirá a una pérdida de los ecosistemas terrestres y a la desertización de muchas zonas de la cuenca mediterránea.

Hay que considerar, además, la fuerte dependencia de las exportaciones de hidrocarburos de países clave de la región. A medio y largo plazo, los objetivos de descarbonización de la UE comportan la sustitución de combustibles fósiles importados por esa región por otras fuentes de energía renovable, lo que puede suponer pérdida de ingresos por exportación

que tienen una importancia crítica en las economías de esos países. Será necesario contemplar, en esa nueva alianza, qué alternativas exportadoras y de desarrollo se plantean, por ejemplo, en el terreno de las energías renovables, en las que el Norte de África tiene un gran potencial. Pero ello requerirá de fuertes inversiones y de una estrategia de interconexión de largo aliento.

Actualmente, y desde hace ya algunas décadas, Estados Unidos es el actor que más poder proyectar en el Mediterráneo, y es muy probable que continúe siéndolo a corto plazo. Rusia está incrementando significativamente su presencia en la vertiente oriental del Mediterráneo y busca asentarse más sólidamente en la región.

La región mediterránea está reapareciendo como un foco de gran interés geopolítico. Muchos son los actores cada vez más involucrados y que buscan ganar mayor influencia. Los conflictos armados en Siria, Libia, Ucrania y Palestina desestabilizan la región.

A su vez, la vecindad sur del Magreb, el Sahel, se puede también considerar la vecindad ampliada de la UE. Entre los grandes desafíos del Sahel, se encuentran los conflictos armados, los déficits en la gobernanza, las injerencias externas, las sequías y otros problemas ligados con el cambio climático. La combinación de diversos factores supone que ya se prevé que 37 millones de personas sufrirán hambruna en esa región. La carestía de los productos de consumo más esenciales y la elevada tasa de paro entre los jóvenes se agregan a un escenario complejo y preocupante, tanto para Europa como para el Norte de África. La ayuda internacional, aún encaminada a contribuir a que los países de la región afronten estos desafíos, es insuficiente; pero el volumen necesario de ayuda humanitaria y la máxima atención a las poblaciones desplazadas y refugiadas sí están al alcance de Europa.

La conclusión es que Europa no puede no desplegar una nueva política de integración regional en el Mediterráneo, en paralelo a la política de seguridad que hemos invocado en el bloque anterior.

Preocupa la debilidad de las políticas y medidas económicas, sociales y medioambientales adecuadas en favor del desarrollo sostenible, el uso racional y la preservación de los recursos naturales en el Mediterráneo, especialmente en el contexto del cambio climático. Debilidades acentuadas por las crecientes tensiones belicistas y los gastos ocasionados.

Ante todo, la primera medida a adoptar a la hora de estabilizar el Mediterráneo, es el alto el fuego inmediato en Palestina, la retirada de la fuerza ocupante y la entrada de toda la ayuda humanitaria necesaria. El control de los armamentos y la verificación efectiva del alto el fuego debería ser encomendada a una misión militar y civil de la propia Organización de las Naciones Unidas. La UE y la Unión por el Mediterráneo se deberían hacen cargo de la reconstrucción y de la estabilización hasta la creación efectiva del Estado Palestino con fronteras seguras y definidas junto al Estado de Israel.

Europa puede y debe jugar un papel presionando para ese alto el fuego en Gaza, haciendo que prospere la solución de los dos estados, con el reconocimiento universal del Estado palestino, y jugando un papel central en el proceso de paz, seguridad y reconstrucción. Europa debe ser el adalid del respeto al derecho internacional humanitario, del respeto a los derechos humanos y del castigo en tribunales internacionales a aquellos que han cometido actos terroristas, como Hamas, o a aquellos que, como las tropas lideradas por Netanyahu, han segado las vidas de decenas de miles de niños, mujeres, trabajadores humanitarios, sanitarios o periodistas, que han desplazado a millones de personas, han utilizado el hambre como arma de guerra y han destruido las viviendas de la mayoría de la población en Gaza. En enero de este año un análisis de la BBC sugería que entre 144.000 y 175.000 edificios

en toda la Franja de Gaza habían sido dañados o destruidos, lo que supone un 50-61% de todos los edificios de Gaza[51].

No hay otra alternativa para los defensores de los derechos humanos y de la coexistencia en paz entre los pueblos que la solución de los dos estados para Palestina e Israel. Ningún pasado puede justificar la lenta, metódica e inexorable aniquilación a la que Netanyahu está sometiendo a las mujeres, los niños, los civiles palestinos en Gaza. Es fundamental también la liberación de los rehenes israelíes por parte de Hamas, porque la población civil debe dejar de ser la víctima constante de este conflicto.

Este asunto, más que ningún otro, determinará el futuro: o un futuro sin reglas, de barbarie y retroceso, o un futuro de paz, humanidad y justicia social para el mundo, en el que la reforma del sistema de Naciones Unidas es fundamental, porque ya no estamos en el mundo después de 1945, y sin olvidar que su arquitectura quedó muy dañada en su legitimidad tras la invasión de Irak. En esta encrucijada, Europa, como jugador de peso en el escenario internacional, puede jugar un gran papel y ser la gran esperanza.

La condición mediterránea de España es uno de los factores más persistentes y decisivos para entender su posición internacional a lo largo de la historia. El Mediterráneo, y lo que éste supone en su proyección, ha de ser uno de los principales activos de España en las políticas europeas. Por cuestiones históricas, económicas, culturales..., temas como el migratorio nos afectan de manera directa.

Entre los años 622 y 750 d. C., la expansión del islam que tuvo su origen en la península arábiga, se extendió a Oriente Medio, parte de Asia Menor, Persia, el Norte de África y la península ibérica. Durante siglos, Al-Ándalus, en la península ibérica constituyó uno de los centros culturales más importantes de la zona.

Esto ha dejado en España una herencia singular de afinidades culturales e históricas que hacen del país un punto neurálgico para el encuentro y el entendimiento entre las grandes culturas mediterráneas, un papel que España debe desarrollar más en el futuro teniendo en cuenta las complejidades particulares de cada país. Más allá del Mediterráneo, ese papel de encuentro y entendimiento ya se topa con potencias que son *decision makers* en el mundo árabe como Arabia Saudí, Emiratos o Qatar. Economías que ya no se basan exclusivamente en el petróleo, que buscan su ámbito de influencia y que se encuentran geográficamente cerca de otro país no árabe y con gran influencia en la región, Irán.

CONCLUSIÓN

De este modo, y progresando en una relación entre iguales, basada en los intereses comunes y en el mutuo beneficio se está planteando la perspectiva de una nueva región: la "Región de las Tres Orillas", materializando la alianza de Europa y la cuenca mediterránea con África y América Latina.

Europa y América Latina tienen fuertes lazos, identidades compartidas y percepciones del mundo muy similares que deben ser profundizadas en una alianza privilegiada.

África debe tener como socios aquellos que más directamente se van a ver afectados, para bien o para mal, por su juventud, su explosión demográfica, su "dividendo demográfico". Debemos compartir los éxitos; de lo contrario compartiremos los fracasos.

51 https://www.bbc.com/mundo/articles/c1v14z94vxyo El análisis, realizado por Corey Scher, de la City University de Nueva York, y Jamon Van Den Hoek, de la Universidad Estatal de Oregón, compara imágenes para revelar cambios repentinos en la altura o estructura de los edificios que indican daños.

África y América Latina, comparten profundas raíces del pasado: siendo los continentes más jóvenes en la escena internacional, están también abocados a una aproximación que beneficiará a ambos.

Por eso invocamos la perspectiva de una nueva región en el mundo que equilibre la distribución de poder con respecto a la región del Indopacífico, que consolide la multipolaridad en el mundo hoy y que, además, se convierta en elemento tractor de la prosperidad internacional en la segunda mitad del siglo XXI.

Este sueño de una nueva región tractora a escala global no se conseguirá de la noche a la mañana, tardará décadas su construcción, pero el escenario que se plantea, y que podría configurarse como un nuevo polo dinámico global en la segunda mitad del siglo XXI, tiene todo el sentido para consolidar un mundo en el que la democracia, la paz, los derechos humanos, el multilateralismo, una transición digital humanista y una transición verde que detenga el cambio climático, se consoliden como el nuevo régimen mundial.

Este informe analiza los desafíos de Europa para ser un gran actor en el concierto global. Nuestra conclusión es clara y positiva: Europa tiene el potencial para jugar ese papel y ejercerlo de un modo totalmente diferente a China o los EE.UU. Hemos definido seis dimensiones que harían de Europa un jugador de peso a escala mundial.

Primera dimensión: en política económica, Europa no tiene aún los instrumentos para competir de igual a igual con los EE.UU. y China. Una política fiscal común, dando continuidad a los fondos *Next Generation* (NGEU) para que la UE se pueda financiar con fondos propios, endeudamiento conjunto e impuestos europeos es la solución inevitable.

Segunda dimensión: Europa es la economía más abierta frente a los EE.UU. y China, y por ello la que mejor puede liderar el mantenimiento de un mercado abierto basado en reglas y que los países del sur global progresen a partir del mismo. Europa puede forjar, particularmente en América Latina y África, una nueva generación de acuerdos estratégicos.

Tercera dimensión: Europa lidera ya la lucha contra el cambio climático descarbonizando su base económica. Pero debe poner en pie un nuevo sistema de financiación de las inversiones que se precisan en el sur global para detener el cambio climático y desarrollar sus economías.

Cuarta dimensión. Europa puede aportar al mundo un nuevo modelo de Inteligencia Artificial, una Inteligencia Artificial Confiable, pero para competir globalmente necesita perfeccionar su ecosistema de IA.

Quinta dimensión: Europa podrá jugar un papel determinante para la disuasión hacia la paz en todas sus fronteras, con un hinterland que abarca desde el Ártico hasta el Sahel, si pone en pie su propio sistema de defensa y seguridad a través de: cambios institucionales de calado, un Cuartel General Permanente Europeo, y el Ejército europeo complementario a la OTAN.

Sexta dimensión: Para hacer una nueva estrategia de alianzas Europa debe basarse en la construcción de confianza mutua, la cocreación y los intereses compartidos como los elementos determinantes del grado de influencia que puede alcanzar Europa en el nuevo escenario geopolítico materializando la alianza de Europa y la cuenca mediterránea con África y América Latina.

Solamente podrá Europa acometer estas tareas si mantiene su rumbo, construido a lo largo de décadas, como el lugar del mundo en el que la democracia liberal se ha combinado con la justicia social. Pero si no frena el avance de los autoritarismos postdemocráticos que comienzan a aparecer en diversos países europeos, ni podrá realizar estas tareas ni aspirar a ser uno de los principales actores en la escena global. Y es importante que lo sea, porque Europa puede aportar al resto del mundo la semilla de la democracia social como alternativa frente a los nuevos autoritarismos reaccionarios.