EUROPA 360º UN ENSAYO SOBRE PRIORIDADES INMEDIATAS DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA NUEVA SITUACIÓN GEOPOLÍTICA MUNDIAL

AVANZA
LABORATORIO DE IDEAS DE PROGRESO

EUROPA 360º

UN ENSAYO SOBRE PRIORIDADES INMEDIATAS DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA NUEVA SITUACIÓN GEOPOLÍTICA MUNDIAL

Proyecto financiado por la Secretaría de Estado para la Unión Europea

Madrid 31 Octubre 2025

hablamos deeuropa
MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN
SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA UNIÓN EUROPEA

EUROPA 360º

EQUIPO REDACTOR

INTRODUCCIÓN

I LA ESTRATEGIA COMERCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL NUEVO CONTEXTO GEOPOLÍTICO: UNA HOJA DE RUTA

- INTRODUCCIÓN
- LOS RETOS DE LA UE EN EL NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL
- Construyendo nuevas alianzas: una coalición de países por un comercio justo y regulado
- La UE como tercer actor global. Hacia una autonomía estratégica
  - Hacia una política de Seguridad y Defensa Europea
  - Hacia la Independencia Energética
  - Acceso Seguro a materias primas críticas
- EL PAPEL DE LA POLÍTICA COMERCIAL Y LA GEOPOLÍTICA
  - Nuevos Acuerdos Bilaterales y alianzas estratégicas con el Sur Global.
  - La importancia estratégica del Acuerdo con Mercosur
  - Unas relaciones con China más asertivas
  - Mayores Aranceles, Nuevas Relaciones Transatlánticas
- CONCLUSIONES

II EUROPA Y EL SUR: NUEVO MULTILATERALISMO A PARTIR DEL GLOBAL GATEWAY

- Introducción
- EL INTERREGNO
  - El nuevo contexto global y las asimetrías persistentes
  - Un concepto y una práctica de la cooperación antigua y una nueva.
- Los desafíos de la cooperación
  - LOS DESAFÍOS GEOECONÓMICOS: “FRIENDSHORING”, INFRAESTRUCTURAS Y BIENES PÚBLICOS — UNA AGENDA COMPARTIDA ENTRE EUROPA, ÁFRICA Y AMÉRICA LATINA
  - Autonomía e interdependencia: cadenas de valor, infraestructuras y ecosistemas
    - Infraestructuras…
    - …Y no solo infraestructuras
- UNA NUEVA GRAMÁTICA EUROPEA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES
  - Conjugar autonomía e interdependencia
  - Un banco de pruebas para “implicarse”: el Global Gateway
  - Un salto cualitativo necesario
  - Una plataforma co-gobernada
  - El marco financiero 2028-2034: una oportunidad
  - Un experimento a generalizar
- Conclusiones

III REORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL EUROPEA Y DE INNOVACIÓN EN INTELIGENCIA ARTIFICIAL.

1. Introducción
2. Proyecto UE de soberanía tecnológica: diagnóstico
   2.1. Inversión y diversidad tecnológica
      Inversión ambiciosa y, aun así, insuficiente
      Diversidad tecnológica decreciente
   2.2. Innovación emergente y dinámicas de mercado
      Expropiación del talento europeo
      Nudos gordianos en las leyes de la competencia y en los instrumentos de capital-riesgo
   2.3. Marco legal y administrativo
      Cambios urgentes en normativa y regulación
      Necesidad de nuevos instrumentos de incentivación desde lo público
   2.4. Proceso de elaboración de políticas tecnológicas
      Balance entre eficiencia y bien común
      Falta de representación y participación social
3. Proyecto UE de soberanía tecnológica: recomendaciones
   3.1. Inversión y diversidad tecnológica
      Inversión y financiación estable en I+D+i
      Inversión en infraestructuras de IA públicas y distribuidas
      Inversión en infraestructuras colaborativas y abiertas
      Medidas que incrementen la diversidad tecnológica
   3.2. Innovación emergente y dinámicas de mercado
      Retención del talento digital
      Medidas para modificar dinámicas consolidadas en el mercado de la IA
   3.3. Marco legal y administrativo
      Hacer innovación con la regulación
      Impulso a la contratación pública como palanca de cambio estructural
   3.4. Proceso de elaboración de políticas tecnológicas
      Diseñar políticas que incluyan el interés público entre sus requisitos
      Incentivar la participación de la sociedad civil e imponer la transparencia como requisito
4. Proyecto UE de soberanía tecnológica: propuestas concretas
   4.1. Inversión y diversidad tecnológica
      Inversiones e infraestructuras
      Medidas que incrementen la diversidad tecnológica
   4.2. Innovación emergente y dinámicas de mercado
      Retención del talento digital
      Medidas para modificar dinámicas consolidadas en el mercado de la IA
   4.3. Marco legal y administrativo

Hacer innovación con la regulación
Impulso a la contratación pública como palanca de cambio estructural
4.4. Proceso de elaboración de políticas tecnológicas
Diseñar políticas que incluyan explícitamente el interés público entre sus requisitos
Incentivar la participación de la sociedad civil e imponer la transparencia como requisito
5. Análisis final y conclusiones
IV AUTONOMÍA ESTRATÉGICA: UNA HOJA DE RUTA PARA EL DESBLOQUEO DE LA UNIÓN EUROPEA
INTRODUCCIÓN
LA UNION EUROPEA ANTE UN ENTORNO INTERNACIONAL EN MUTACION
DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO: DEPENDENCIAS, CONTRADICCIONES Y DESAFÍOS ESTRUCTURALES
Triple dependencia
Energética
Tecnológica
Militar
DIAGNÓSTICO ESTRUCTURAL DE LA PARÁLISIS EUROPEA
Fallos de gobernanza y rigidez institucional
Fragmentación geopolítica interna
Erosión de la legitimidad democrática y desafección ciudadana
La policrisis como entorno estructural permanente
Evaluación crítica de las propuestas recientes: los informes Draghi y Letta
El informe Draghi: diagnóstico correcto, solución incompleta
El informe Letta: la UE de círculos dinámicos
Convergencias, vacíos y necesidad de una síntesis operativa
OBJETIVO ESTRATÉGICO Y ENFOQUE GENERAL
Principios rectores del enfoque estratégico
Marco operativo: de la flexibilidad conceptual a la gobernanza diferenciada
La lógica de la diferenciación: entre la flexibilidad y la cohesión
Tipología de geometrías variables
La geometría variable como herramienta de legitimación
EL PAPEL ESTRATEGICO DE ESPAÑA: LIDERAZGO PRAGMATICO EN UNA UNION EUROPEA DIFERENCIADA
España como mediador y conector
España y el derecho internacional como anclaje normativo
Transición energética y diplomacia verde
Diplomacia tecnológica y gobernanza digital
Liderazgo de segunda fila: la fuerza del ejemplo
CONCLUSIÓN: HACIA UNA EUROPA DE ACCIÓN DIFERENCIADA

EQUIPO REDACTOR

Inmaculada Rodríguez-Piñero

Inmaculada Rodríguez-Piñero es economista y funcionaria del Cuerpo Superior de la Administración General de la Generalitat Valenciana y de la DG de Catastro del Ministerio de Hacienda.

Licenciada por la Universidad Complutense de Madrid y Master en Teoría Económica y Monetaria por la Universidad de Minnesota, es autora de numerosos artículos económicos publicados en medios nacionales y regionales así como en revistas especializadas y ha impartido cursos y conferencias en diferentes universidades e instituciones españolas e internacionales.

Es en la actualidad Asesora Senior experta en Comercio Internacional en la consultora belga EPPA Eurodiputada (2014-2024). Ha sido miembro de las Comisiones de Comercio Internacional y de Transporte y Turismo. Presidenta de la Conferencia de las 44 Delegaciones Interparlamentarias, Presidenta de la Comisión Parlamentaria Mixta EU-Chile, Responsable del Grupo Socialista Europeo de las relaciones comerciales con China y Japón y ponente socialdemócrata del Acuerdo de Inversiones (CAI) que la Comisión Europea negoció con China, y Portavoz del Grupo Socialdemócrata de la Comisión de Comercio Internacional. Entre 2018-2022 fue Presidenta del Foro Interparlamentario europeo de la Industria ceramic, y miembro del Consejo de la Asamblea Parlamentaria de la OMC (2014-2019)

Stefano Manservisi

Stefano Manservisi ha sido alto funcionario de la Unión Europea. Ocupó diversos cargos, entre los que destacan el de Director General de Desarrollo y Cooperación Internacional, Director General de Asuntos de Interior y Migración, y Embajador de la UE en Turquía.

Fue Jefe de Gabinete del Presidente Romano Prodi y de la Alta Representante Federica Mogherini.

Actualmente, imparte clases en varias universidades.

Es miembro del consejo de administración de varios centros de estudios y presidente del GCERF (Fondo Mundial para la Prevención del Extremismo Violento).

Mario Pezzini

Mario Pezzini es Distinguished Fellow del Centro de Desarrollo de la Universidad Jindal, (India)

Ex Director del Centro de Desarrollo de la OCDE y Asesor Especial del Secretario General de la OCDE para el Desarrollo.

Anteriormente, fue Profesor en la École Nationale Supérieure des Mines de París, así como en universidades de Estados Unidos y Italia.

Manuel González Bedia

Manuel González Bedia es Licenciado en Ciencias Físicas, Máster en Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología y Doctor en Ingeniería Informática con Premio Extraordinario, por la Universidad de Salamanca.

En su trayectoria académica, Manuel González Bedia ha sido profesor e investigador en las universidades de Salamanca, Complutense de Madrid (Instituto de investigación Pluridisciplinar) y Carlos III de Madrid. Igualmente, ha ocupado el puesto de investigador visitante en el Institute of Perception, Action and Behavior (Edimburgo) y el Centre for Research in Cognitive Science (Brighton). Es un reconocido experto en el ámbito de la Inteligencia Artificial y en computación cognitiva, con más de 50 artículos de investigación en varios de los journals más relevantes en Inteligencia Artificial y Ciencia Cognitiva: Nature Scientific Reports, Frontiers in Human Neuroscience, Frontiers in Neurorobotics, Plos One, Neurocomputing, Frontiers in Systems Neuroscience, Artificial Life, Frontiers in Computational Neuroscience, Connection Science, Expert Systems with Applications, Advances in Soft Computing, Computational Intelligence, Lecture Notes in Artificial Intelligence, Engineering Intelligent Systems o International Journal of Artificial Intelligence.

Entre 2019 y 2025 ha ocupado varios puestos en la Administración General del Estado, trabajando como vocal asesor (2019) en el Gabinete del Ministro de Ciencia, Innovación y Universidades, subdirector general de Actividad Universitaria Investigadora (2020-21) en el Ministerio de Universidades, director general del Comisionado Especial para la Nueva Economía de la Lengua (2022-23) dependiente del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, director general de Planificación Estratégica en Tecnologías Digitales Avanzadas (2024) en el Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, y vocal en el Consejo Rector de la Agencia Española de Supervisión de la Inteligencia Artificial (2024) y en el Consejo Rector del Centro Superior de Investigaciones Científicas (2024).

Es miembro del Cuerpo de Profesores Titulares de Universidad de la Universidad de Zaragoza, donde ejerció los cargos de director de Transparencia y Participación, y de secretario técnico de la Comisión de Rankings, dentro del Vicerrectorado de Prospectiva. Es miembro del Instituto de Investigación en Ingeniería de Aragón (I3A). Actualmente es Vicerrector de Innovación, Transferencia y Formación Permanente en la Universidad de Zaragoza.

Ruth Ferrero-Turrión

Ruth Ferrero-Turrión es Profesora Contratada Doctora de Ciencia Política y Estudios Europeos en la UCM e Investigadora Asociada en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales en la Universidad Complutense (ICEI-UCM). Ha sido Premio de

Investigación en Estudios Europeos de la Fundación Europea e Iberoamericana de Yuste en 2019.

Tiene un Doctorado Internacional en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la UCM y un MPhil en Estudios de Europa del Este (UNED), licenciada en Ciencias Políticas y Sociología por las universidades Complutense y Newcastle upon Tyne, un Postgrado en Ciencia Política y Derecho Constitucional en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, así como un Diploma de Especialización en Unión Europea otorgado por la Escuela Diplomática.

Ruth Ferrero-Turrión ha ocupado puestos académicos en la Universidad Pontificia de Comillas, Universidad Internacional de Andalucía y en la UNED. Asimismo, ha sido Research Fellow en la Universidad de Columbia (NYC), London School of Economics (LSE) (Reino Unido), Open Society Foundation de Sofia (Bulgaria), Babes-Bolyai University (Rumania), Hungarian Institute of International Relations (Hungría), Non-Visegrad Fellow en Institute of International Relations de Praga (Rep. Checa), Universidad de Leipzig (Alemania) y Leibniz Institute for East and Southeast European Studies de Regensburg (Alemania). Asimismo, ha sido profesora invitada en las universidades de Coimbra (Portugal), Bochum (Alemania), Florencia (Italia), Varsovia (Polonia) y Science Po Toulouse (Francia).

Es analista en diversos medios de comunicación como Público, El País, RNE, Cadena Ser, Infolibre, RTVE o La Sexta. Sus publicaciones y artículos pueden consultarse en: https://produccioncientifica.ucm.es/investigadores/142193/detalle

Manuel Escudero (ed.)

Manuel Escudero es un economista y ensayista español. Ha combinado una carrera académica con actividades políticas a lo largo de su trayectoria.

Actualmente es presidente de la Fundación Laboratorio de Ideas AVANZA desde su fundación en 2024, y miembro del Patronato de la Fundación Novia Salcedo y de Ayuda en Acción.

Fue embajador de España, Jefe de la Delegación Española ante la OCDE en París (2018 y 2024).

Con un grado en Empresariales en Deusto, Master of Sciences y Doctorado (PhD) en la London School of Economics (1987), ha sido directivo y profesor del Instituto de Empresa (1991-2005), Jefe de Redes del Pacto Mundial de Naciones Unidas en Nueva York (2005-2010), director de Deusto Business School (2010-2014). También ha sido, desde el punto de vista político miembro del Congreso de Diputados (2003-2004) y Responsable de la Ejecutiva Federal del PSOE de Economía y Empleo (2018-2023).

INTRODUCCIÓN

En Julio de 2024 publicamos el primer informe AVANZA, bajo el título **Europa ante el Espejo** (1)**.** En él analizábamos seis dimensiones de la Unión: su **capacidad presupuestaria y de inversión** interna para lograr objetivos estratégicos; **el comercio** y los acuerdos comerciales; el estado de **la transición ecológica y energética**; el estado de los avances tecnológicos en **Inteligencia Artificial**; la **seguridad y defensa** europeas; y **las alianzas de Europa** en materia de desarrollo con los países del Sur Global.

Nuestro objetivo, viendo cómo se comenzaba a transformar el escenario geopolítico global, era uno: **medir si Europa podía ser considerada como una gran potencia frente a los otros dos grandes colosos: los EE.UU. y China**. Fue un examen detallado, sin grandes conclusiones, pero con un sentido muy agudo de urgencia, por lo que ya adivinábamos del nuevo escenario mundial que se bosquejaba en el horizonte. Tuvo su virtud, que fue adelantarse en el tiempo a lo que, varios meses más tarde, con Trump como presidente de los EE.UU., había de pasar en el plano internacional y en el nacional en el mundo.

El mundo, en los últimos diez meses **ha entrado de lleno en una nueva era**, como ya hemos venido diciendo desde hace algún tiempo (2), y muchos de los rasgos de la situación actual son una evolución insospechada, por la dimensión que han ido adquiriendo, de aquel escenario.

Hoy asistimos a la irrupción a gran escala de una nueva ideología autoritaria y populista de extrema derecha que mina la democracia, al colapso de un orden internacional basado en reglas, y a una guerra unilateral tarifaria impulsada por los EE.UU; los derechos humanos, el derecho internacional y el humanitario son violados con aparente impunidad; la guerra de Putin en Ucrania, - el intento de resurgimiento del último gran imperio europeo,- se ha profundizado, y Gaza se ha transformado en un gran campo de genocidio; en los EE.UU. la democracia está siendo desmontada, las ciudades demócratas ocupadas por el ejército, los episodios de deportaciones masivas y violentas abundan, así como el asalto a su fábrica institucional democrática; las fuerzas de la ultraderecha se han organizado a escala global y en muchos países europeos están en un proceso ascendente.

Todo ello **ha hecho variar la posición que ocupa la Unión Europea en un sistema mundial en mutación**. Ante este estado de cosas, la Unión se está mostrando vacilante, lenta y titubeante en sus respuestas frente a las armas coercitivas usadas por los EE.UU., resignada a firmar acuerdos comerciales injustos para evitar males mayores, pesarosa de la externalización de su defensa, que ha labrado a lo largo de décadas. **Europa hoy se interroga sobre su futuro**.

Los que tenemos una visión progresista del mundo y la humanidad, hemos de reaccionar.

Con pragmatismo, sin visiones voluntaristas que oculten la realidad de un mundo que comienza a dar marcha atrás. Pero también sin un pesimismo inahabilitante (3). La configuración de esta nueva era apenas acaba de empezar, y las grandes batallas están aún por escribir.

Sin embargo, hay que reconocer que comienza mal, con amenazas claras de un retroceso evidente. Es importante no engañarse sobre ello, y hacer un juicio basado en una simple extrapolación al inmediato futuro de lo que ya vemos: la deriva que estamos contemplando nos hace ver con claridad que es urgente pensar en **alternativas prácticas** que **puedan hacer a Europa salir de una parálisis y un bloqueo** que, si no se remedia, **situará a Europa en una posición de segunda o tercera categoría en un mundo en plena redefinición**.

Ese pragmatismo nos ha llevado, en el caso de este Informe, a interrogarnos con un sentido de urgencia sobre **cómo la Unión Europea puede ocupar el puesto que merece en esta nueva era**. No se trata tanto de hablar sobre **qué hacer**, pues sobre ello se está escribiendo un impresionante catálogo de nuevas perspectivas. Se trata más bien, de aproximarse a **cómo puede Europa progresar en las nuevas condiciones**.

El resultado es este informe, donde en cuatro áreas nodales se plantea cómo se pudiera desbloquear la situación actual, yendo desde la más externa a la más interna: en el ámbito del **comercio**, donde Europa, la mayor potencia comercial del mundo, ha de librar aún batallas decisivas; en el terreno de las **alianzas geopolíticas**, donde Europa tiene que perfilar con claridad su papel en el mundo y las nuevas alianzas que puede construir; en el ámbito de la política industrial y la **Inteligencia Artificial**, una transformación que deja pequeña la transición de la humanidad a la historia escrita y que está transformando la vida diaria de la gente hacia terrenos desconocidos; y en **su toma de decisiones** que es clave para superar la parálisis y el bloqueo interno en todos y cada uno de los aspectos analizados. En los cuatro aspectos nos planteamos qué iniciativas puede hacer progresar a Europa sin esperar un lustro. Nuestro enfoque es, pues, pragmático, tomando en cuenta de modo realista y sin paños calientes la situación de la que se parte.

Por motivos del alcance de este ensayo, tanto en plazos como en presupuesto, - que ha sido posible al haber ganado una convocatoria competitiva en la Secretaría de Estado del ministerio de Asuntos Exteriores - , hemos dejado de lado otros dos elementos que se contemplaban en nuestro primer análisis: la transición ecológica y la seguridad y la defensa. Nos hemos visto constreñidos a seleccionar de las seis dimensiones que analizábamos en nuestra primera publicación de 2024, las cuatro dimensiones más críticas para superar el actual estado de parálisis de la Unión. Pero eso no significa que la Fundación AVANZA no aborde en otros ensayos e informes ni la perspectiva de la lucha climática ni la defensa y seguridad europea. Respecto a la primera, seguiremos abogando por el Pacto de Estado contra la emergencia climática, no solamente a escala nacional, sino que también europea. Respecto a la seguridad y defensa europeas, hemos publicado ya un informe específico y seguiremos abriendo nuevas perspectivas (4).

El plan de exposición de este ensayo aborda las cuatro dimensiones señaladas.

En primer lugar, Inmaculada Rodríguez-Piñero, eurodiputada en la última legislatura de la Eurocámara y una de las grandes expertas en comercio que colabora con AVANZA, expone igualmente una hoja de ruta específica para que la Unión, como la potencia mundial que es en comercio internacional, y propone una vía específica de progreso.

En segundo lugar, Mario Pezzini y Stefano Manservisi, dos expertos de reconocida trayectoria internacional, aterrizan la cuestión clave de las posibilidades reales existentes para que la Unión, en medio de la reorganización que se está produciendo en el plano geopolítico mundial, labre sus posibilidades de alianza estratégica con el Sur Global.

En tercer lugar, la cuestión relativa a la política industrial de la Unión en relación a la carrera competitiva que se ha instalado en el mundo en torno a la Inteligencia Artificial, donde Manuel González Bedia, vicerrector de Innovación de la Universidad de Zaragoza, evalúa el estado de la Unión y propone una serie de recomendaciones para el progreso.

Y en cuarto lugar se presenta la envolvente para todo ello: Ruth Ferrero-Turrión, otra gran experta que colabora con AVANZA, formula una nueva estrategia de tomo de decisiones para que Europa, librándose de su parálisis institucional y política actual, pueda avanzar con la velocidad y determinación que corresponde, en los frentes anteriores y otros.

Dadas las limitaciones de partida de este ensayo, no contiene trabajo de campo empírico ni revisiones pormenorizadas del estado actual de los diversos temas tratados. Ofrece la visión, coordinada, de expertos que aportan su conocimiento sobre la materia y formulan perspectivas realistas sobre qué hacer, y sobre todo, **sobre cómo hacerlo**.

Hay dos elementos **que cruzan estos análisis y recomendaciones**: El primero es el énfasis, que se pone en cada capítulo, en lo que **puede hacer España en la Unión liderando iniciativas nodales** en cada uno de estos campos. Del mismo modo que el gobierno de España ha situado a nuestro país en la vanguardia en otras cuestiones internacionales como la condena a la masacre que Netanyahu está infringiendo en Gaza, la OTAN o las migraciones, se propone ahora que **otro de los grandes focos** de nuevas iniciativas se fije en **cómo puede avanzar, en las condiciones actuales, la Unión Europea a partir de iniciativas de los países miembros, y en particular, de España**. Hay que señalar que el capítulo sobre **Política Industrial e Inteligencia Artificial es el más complejo** porque es en este terreno donde se ha dado la mayor toma de poder por parte de las grandes empresas tecnológicas, cada día con un funcionamiento más autónomo respecto a los intereses de la sociedad, y donde la dificultad para que varíe el rumbo de la Unión Europea es mayor para hacer frente de modo efectivo a la situación. Lo que se ofrece en este terreno en este ensayo es, pues, **una aproximación** a un tema que en AVANZA seguiremos explorando.

El segundo elemento común en el que convergen estos capítulos es una **visión**, la visión de una Europa que actúa como punta de lanza **co-creando** con socios estratégicos de

otras zonas, una nueva región geopolítica a escala global, equilibrando la reciente aparición de otra nueva región, la del Indo-Pacífico.

En nuestra primera publicación, ya mencionada, se sugería esta perspectiva geoestratégica como un horizonte a largo plazo para Europa, **la región de las Tres Orillas** (5), que se puede resumir en la construcción de una **gran alianza estratégica euro-afro-latinoamericana**, que no se constituirá de la noche a la mañana, pero que puede pasar a ser una de las grandes regiones que, en el horizonte de 2050, devuelva al mundo en esta nueva era a un nuevo multilateralismo, unas nuevas reglas justas de juego y el triunfo de los derechos humanos, la justicia social y la democracia social. En el presente ensayo, los autores apuntan, con un mayor arsenal de razones, en esa misma dirección

No son tiempos de "business-as-usual". Es necesario comenzar a pensar en propuestas efectivas y disruptivas para que el curso de la historia de Europa tome otros derroteros. Esta es nuestra pequeña y humilde contribución a esa tarea necesaria y urgente.

Manuel Escudero
Presidente de AVANZA
31 de Octubre 2025

Referencias

1. https://lab-avanza.es/wp-content/uploads/2025/01/Europa_frente_al_espejo_persectivas_de_progreso_tras_las_elecciones_segunda_edicion_2-1.pdf

2. https://lab-avanza.es/wp-content/uploads/2025/03/web-socialdemocracia.pdf

3. https://lab-avanza.es/wp-content/uploads/2025/10/contra-el-pesimismo1.pdf

4. https://lab-avanza.es/wp-content/uploads/2025/03/web-Informe-Desafios-y-oportunidades-para-Union-de-la-Seguridad-y-la-defensa-europeas.pdf

5. Manuel Escudero et all, "Europa ante el Espejo"pg. 95, https://lab-avanza.es/wp-content/uploads/2025/01/Europa_frente_al_espejo_persectivas_de_progreso_tras_las_elecciones_segunda_edicion_2-1.pdf

Inmaculada Rodríguez-Piñero
Experta en Comercio Internacional
Senior Adviser de la consultora belga EPPA
Ex Eurodiputada del Grupo socialdemócrata

I LA ESTRATEGIA COMERCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL NUEVO CONTEXTO GEOPOLÍTICO: UNA HOJA DE RUTA

INTRODUCCIÓN

El conflicto comercial entre EEUU y China se ha intensificado en 2025 elevando los aranceles y los riesgos de "decoupling", y desacelerando el crecimiento de la economía y del comercio mundial. La **UE** está obligada a reposicionarse como **tercer actor global** autónomo frente a China y EEUU.

La UE representa a 450 millones de habitantes y es la primera potencia comercial del mundo. 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%), siendo el primer socio comercial de 54 países, en comparación con los 48 de China y los 24 de Estados Unidos.

Sin embargo, en los últimos 15 años, el peso económico se ha desplazado claramente hacia el Este. La Unión Europea ha perdido casi cinco puntos de cuota en la economía mundial; los EEUU casi siete puntos; mientras que China ha ganado 15 puntos de cuota y se ha convertido en la segunda economía del mundo. Y esta tendencia se acentuará en los próximos años según todas las previsiones.

Europa se está quedando atrás en el mundo tecnológico y digital y necesita fortalecer su posición económica en el tablero internacional porque, sin fortaleza económica, no puede mejorar su influencia política. **Influencia**, que hoy es más necesaria que nunca para generar certidumbres y defender un Orden Internacional basado en el multilateralismo, el diálogo, el consenso y el respeto mutuo.

> "Europa se está quedando atrás y necesita fortalecer su posición económica en el tablero internacional porque, sin fortaleza económica, no puede mejorar su influencia política, hoy más necesaria que nunca para generar certidumbres y defender un Orden Internacional basado en el multilateralismo, el diálogo, el consenso y el respeto mutuo."

Las principales **fortalezas** del proyecto europeo frente al resto de áreas geográficas del mundo son:

- El **modelo social europeo** con unos estándares mínimos en toda la Unión, hasta el punto de que debe ser definida no solamente como basada en un régimen institucional de democracia liberal, sino, más bien, de **democracia social**.
- Ser una potencia económica y comercial mundial.

Europa tiene el potencial necesario para ser el **tercer actor a escala global**, junto a los EE.UU. y China, aunque de nada sirve tener ese potencial si no es capaz de utilizarlo adecuadamente.

Desarrollar ese potencial requiere que la UE acometa en el futuro inmediato una **intensa agenda internacional** que profundice en los Acuerdos Comerciales y de Asociación y que defienda un nuevo multilateralismo que supere la falta de confianza y la fragmentación actual entre los dos polos, el Norte y el Sur Global.

"Desarrollar ese potencial requiere que la UE acometa en el futuro inmediato una intensa agenda internacional que profundice en los Acuerdos Comerciales y de Asociación y que defienda un nuevo multilateralismo que supere la falta de confianza y la fragmentación actual entre el Norte y el Sur Global."

Pero no basta con eso. **LA UE necesita superar ese retraso tecnológico** respecto a EEUU y China y ser más competitiva. Para ello tiene que pasar de elaborar excelentes planes, a conseguir excelentes resultados en la digitalización, el desarrollo de la Inteligencia Artificial, la descarbonización de la economía y la unión de la defensa. Y para ello tiene que generar los **recursos suficientes para financiar el ingente volumen de inversiones** que necesita.

Pero, ante todo, **Europa tiene que ser más europeísta** y eso significa que tiene que desarrollar, antes de la deseada ampliación, una serie de medidas para lograr:

- **Una mayor y más eficaz integración**, lo que requiere revisar sus políticas para adaptarlas mejor a los retos y desafíos actuales y homogenizar su aplicación en los EEMM.

- **Mejorar la eficiencia en el proceso de toma de decisiones,** desarrollando plenamente las actuales disposiciones del Tratado de Lisboa y exceptuando los votos por unanimidad y la capacidad de veto, un tema central que se aborda en este ensayo sobre Europa 360º.

En momentos de **incertidumbre** como los actuales es cuando más falta hace ofrecer **seguridad**. Y la seguridad, en un mundo cada vez más complejo que cambia a velocidad de vértigo, la garantiza una Unión Europea cada vez más unida, más dinámica y más eficiente.

El presente capítulo trata de abordar y dar respuesta a los **retos** actuales y futuros de la UE desde una perspectiva amplia y profunda **de la Política Comercial.**

LOS RETOS DE LA UE EN EL NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL

El **contexto internacional** se caracteriza por la coexistencia de dos sistemas políticos y económicos dominantes, Estados Unidos y China, cada vez más enfrentados, en donde la relación de la UE con ellos es cada vez más difícil.

EEUU, bajo la presidencia de Trump, ejerce una **desmesurada presión coercitiva** sobre el resto del mundo, utilizando el comercio como un arma para imponer sus reglas del juego en defensa de sus propios intereses.

China y los principales países de los mercados emergentes quieren modificar las reglas del juego del comercio global. Quieren sustituir las reglas establecidas hace décadas por los países desarrollados para defender sus propios intereses cuando dominaban la economía mundial, por otras que sirvan a sus propios intereses.

China, además, está aumentando su capacidad de influencia en los países del Sur Global, mejorando sus alianzas a través de importantes inversiones en materias primas, tierra e infraestructuras, que satisfacen sus propios intereses y que los países beneficiarios valoran positivamente por puro pragmatismo, aunque no son el ejemplo a seguir en ayuda al desarrollo.

Por su parte, **la UE ha perdido influencia política global** y carece de una estrategia integral para coordinar su ayuda al Desarrollo. Tiene infinidad de programas con proyectos dispersos de muy pequeña envergadura y escaso impacto en terceros países. Global Gateway podría ser una herramienta útil, pero tiene que mejorar sustancialmente, tal y como se analiza en el siguiente apartado escrito por Stefano Manservisi y Mario Pezzini.

Pero **la UE también ha perdido peso económico** consecuencia, en parte, de no proteger y defender suficientemente los intereses económicos de la UE, de aceptar durante demasiado tiempo una competencia desleal de terceros países y de propiciar nuestro

retraso tecnológico por falta de visión estratégica, anticipación y una toma decisiones desesperadamente lenta.

Si la UE quiere ganar influencia como tercer actor global, tiene que ser mucho más eficaz y adoptar una serie de **reformas** entre las que habría que priorizar las siguientes:

- **Revisar el modelo de toma de decisiones** para que los vetos y las unanimidades en el Consejo no impidan avanzar en las reformas e inversiones necesarias. Este tema se aborda en este ensayo en su último capítulo por Ruth Ferrero Turrión.
- **Alinear la política económica, comercial y exterior** para multiplicar su efectividad y ayudar a los países del Sur Global a ser más competitivos y tener mayor capacidad de crecimiento y de demanda de productos europeos.
- **Centrar los programas de cooperación en proyectos estratégicos** de envergadura, energéticos, de digitalización, de infraestructuras, **empezando por los países donde se tienen Acuerdos Comerciales** para impulsar sus exportaciones y las importaciones necesarias.
- **Firmar nuevos acuerdos comerciales** con países de ASEAN, India, África y América Latina, ricos en recursos naturales y con mercados dinámicos.
- Trabajar con países afines para **acordar una Reforma de la OMC** eficaz para contrarrestar las distorsiones provocadas por las intervenciones de algunos Estados en sus economías, reforzar su papel de vigilancia y reformar el sistema de solución de diferencias entre inversores y estados.

En definitiva, el **principal reto de la UE** en el nuevo contexto internacional es **aumentar su influencia global y su capacidad competitiva,** construyendo nuevas alianzas con terceros países afines y caminando hacia una verdadera autonomía estratégica abierta.

CONSTRUYENDO NUEVAS ALIANZAS: UNA COALICIÓN DE PAÍSES POR UN COMERCIO JUSTO Y REGULADO

El multilateralismo, tal y como ha funcionado en las últimas décadas, ha llegado a su fin, aunque es imprescindible para que el comercio y las cadenas de valor funcionen sin tensiones.

Ante esta situación, y dada la dependencia de la economía europea de la actividad comercial, es imprescindible que la UE tome una serie de decisiones estratégicas:

- Como quiere desarrollar sus relaciones con **China.**
- Como va a superar la sumisión mostrada ante Trump y reconducir sus relaciones con la **Alianza Transatlántica** desde una posición autónoma.

- Como va a **reforzar sus alianzas con los países del Sur Global**, para asegurarse un acceso estable y fiable a materias primas críticas y promover en estos países un crecimiento sostenido y la transición verde y digital**.**

- Qué papel quiere desempeñar para promover un **sistema multilateral** basado en normas, con Instituciones Multilaterales capaces de aplicarlas con eficacia.

¿Pero, quien puede promover un sistema multilateral basado en reglas y con una OMC eficaz que guíe el comercio global?

Con Trump, y mientras persistan las tensiones geopolíticas entre EEUU y China, resulta difícil pensar en la participación de las dos súper potencias.

Es verdad que la mayoría de las naciones defienden la estabilidad que proporciona un orden comercial regulado y que continúan cumpliendo mayoritariamente las normas de la OMC, pero sólo la primera potencia comercial del mundo, **la Unión Europea, tiene la capacidad de construir nuevas alianzas y liderar una coalición de países por un comercio justo basado en reglas.** El contexto internacional, además, le es propicio.

> "Solamente la primera potencia comercial del mundo, la Unión Europea, tiene la capacidad de construir nuevas alianzas, y liderar una coalición de países por un comercio justo basado en reglas."

La pregunta clave ahora es **¿Cómo puede la UE liderar una coalición de países por un comercio justo basado en reglas?**

A continuación, se exponen una serie de propuestas concretas que pueden ayudar al arranque de la coalición:

- **Contactar y dialogar** para debatir la propuesta con aquellos **países más afines** con los que la UE tiene firmados **Acuerdos de Libre Comercio.**

- Organizar una **plataforma** donde reunir a socios fiables y expertos dispuestos a consensuar posiciones sobre las reglas del comercio y la reforma de la OMC.

- **Construir nuevas alianzas con los países del Sur Global**, **coordinando eficazmente la política comercial y de cooperación al desarrollo**, con la inserción de **cláusulas mejoradas** de sostenibilidad, digitalización y transición verde en todos los acuerdos bilaterales y regionales que firme.

- Empezar por las **normas aplicables a aquellas áreas donde podría ser más fácil alcanzar acuerdos**, como el **comercio digital** y **la cooperación en materia de seguridad económica** y **resiliencia de la cadena de suministro** y **la lucha**

contra el cambio climático, aunque en este caso sería muy necesaria la participación de China y muy poco probable la de Estados Unidos.

- Proponer un **Plan Coordinado EBA** (Everything but Arms) como el de la UE, a **los países desarrollados miembros de la coalición,** para eliminar aranceles y cuotas a todas las importaciones de bienes, excepto armas y municiones, procedentes de los países menos adelantados.

España podría jugar un papel crucial para impulsar esta coalición. Por su credibilidad, por su defensa del multilateralismo y por sus buenas relaciones dentro y fuera de la Unión, especialmente con Latinoamérica que debe participar en la coalición. España podría empezar creando un **foro de debate** sobre **la creación de una coalición de países por un comercio justo basado en reglas**, con la asistencia de representantes de Gobiernos y expertos del que se extraiga una estrategia de actuación y una hoja de ruta detallada. Posteriormente, España debería proponer junto a otros socios afines de la Unión, un **debate en el Consejo** que permita concluir con el encargo de diseñar una **estrategia europea** para la creación de la citada coalición.

"España podría jugar un papel crucial para impulsar esta coalición. Por su credibilidad, por su defensa del multilateralismo y por sus buenas relaciones dentro y fuera de la Unión, especialmente con Latinoamérica que debe participar en la coalición."

LA UE COMO TERCER ACTOR GLOBAL. HACIA UNA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA

Europa se enfrenta a elevados **riesgos** muy complejos derivados de las tensiones geopolíticas y los desafíos del orden global. Hacer frente a los mismos requiere que Europa desarrolle su **autonomía estratégica** para aumentar su poder de negociación y ser más influyente y competitiva.

Aunque se han conseguido avances significativos en los últimos años, persisten importantes dificultades para articular una auténtica agenda europea de seguridad económica, dadas las diferentes prioridades nacionales frente a China y Estados Unidos.

HACIA UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA EUROPEA

La invasión rusa de Ucrania, en una espiral que la retrata como el último gran sueño de un imperio en declive, ha hecho que Europa cambie sus paradigmas y tenga que priorizar el desarrollo de una industria militar europea, siendo imprescindible crear un **mercado**

único para los equipos de defensa que permita aumentar la escala de la producción europea, reducir los costes unitarios y garantizar la interoperabilidad de los equipos.

El debate prioritario se centra en cómo aumentar nuestras capacidades militares y en la necesaria coordinación de las fuerzas armadas de los países de la UE.

Es necesario **incrementar, y mucho, el gasto militar europeo**. La cuestión es cómo financiarlo. Reasignar las prioridades del presupuesto comunitario tiene poco margen por lo que habrá que acceder, ineludiblemente, a **nuevos recursos**. Habrá que decidir si se procede a una nueva emisión de deuda en común, si se acude al BEI, si se crea un nuevo instrumento similar a los fondos NextGeneration, o si será necesaria una combinación de todos ellos.

Europa cuenta con mucho ahorro privado, pero su incompleto mercado de capitales no lo canaliza eficientemente. Por ello, será necesario que la **inversión pública** adquiera un papel relevante y las reglas fiscales tendrán que permitirlo, aunque las recientemente aprobadas no incluyen la posibilidad de emitir deuda conjunta ni una herramienta fiscal común, como ya se hizo para financiar la salida de la crisis de la pandemia que fue un éxito que debería poder repetirse siempre que sea necesario.

HACIA LA INDEPENDENCIA ENERGÉTICA

La **dependencia de Europa de la energía importada** ha demostrado ser una **vulnerabilidad estratégica**. El sistema actual está todavía lejos de ser un mercado único. En la actualidad, el sistema sigue caracterizándose por una planificación del desarrollo del sistema eléctrico nacional mal coordinada, mecanismos nacionales de remuneración no alineados para las inversiones en generación, un modelo opaco de los componentes de precios basados en las políticas nacionales y unas deficientes conexiones transfronterizas.

La estrategia de Europa de construir un sistema energético en gran medida electrificado alimentado por recursos nacionales, es el camino correcto para **descarbonizar** y poner fin a la dependencia de los combustibles fósiles importados.

Un marco de mercado predecible y basado en normas europeas, integrado en una planificación coordinada del sistema, puede reducir significativamente el riesgo de los inversores y el coste del capital.

ACCESO SEGURO A MATERIAS PRIMAS CRÍTICAS

La UE carece de materias primas fundamentales para las energías renovables, la industria digital, los sectores espaciales y de defensa y el sector sanitario, por lo que **depende del suministro de terceros países**, no siempre socios fiables.

Ante los nuevos retos de la transición ecológica y digital, 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. El reciente **Reglamento Europeo de Materias Primas Críticas** es un paso adelante para garantizar un suministro más seguro ya que sus objetivos son:

- Que el consumo anual de extracción de mineral y tierras raras en suelo europeo sea de, al menos, el 10 % del total,
- Que, al menos el 40% proceda de industrias transformadoras ubicadas en suelo de la UE.
- Que ningún país tercero proveedor de una materia prima estratégica, represente más del 65% del suministro anual.

China utiliza con éxito su régimen de control de exportaciones de minerales críticos en defensa de sus intereses y en detrimento de las empresas americanas y europeas. El endurecimiento reciente de tales controles está generando una respuesta contundente por parte de EEUU.

Europa no puede quedarse atrás y debe responder con nuevas medidas, al tiempo que es necesario incentivar y exigir aún más el **reciclaje de materias primas críticas** y el desarrollo de **materiales alternativos.**

EL PAPEL DE LA POLÍTICA COMERCIAL Y LA GEOPOLÍTICA

La política comercial de la Unión Europea (UE) es una de las áreas más desarrolladas de su acción exterior siendo una competencia exclusiva de la Unión, por lo que solo la UE puede legislar y firmar acuerdos comerciales internacionales en nombre de todos sus miembros. La política comercial es, por tanto, una de las herramientas más poderosas de la Unión Europea, permitiéndole hablar con una sola voz ante terceros.

La Política Comercial ha de jugar un **papel primordial** para:

- Impulsar el **crecimiento económico**, la competitividad y el empleo dentro de la UE.
- Proporcionar un **marco comercial estable y previsible** basado en normas para abrir nuevos mercados y diversificar las fuentes de suministro.
- Defender los **valores europeos** y contribuir a un desarrollo sostenible.
- Construir una potente **Agenda Multilateral** con socios afines y fiables que promueva un Orden Internacional basado en normas.
- Combatir la **competencia desleal** y defender a la industria europea a través de los Instrumentos de Defensa Comercial.

Europa no crecerá a base de proteccionismo, apelando a la soberanía nacional y al anti europeísmo, como propugnan los partidos de la extrema derecha. La UE debe defender nuestros propios intereses construyendo alianzas comerciales más fuertes, estables y duraderas con África, Asia, América Latina y el Caribe.

Así lo entienden también otras regiones que ponen en marcha las áreas de libre comercio más grandes del mundo:

- El **Área Continental Africana** de Libre Comercio, que representa a 1.300 millones de personas y un PIB conjunto de 3,4 billones de dólares
- La **Asociación Económica Integral Regional**, el área de mayor dimensión del mundo, formada por los 10 países de ASEAN más China, Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda, y que representa el 31% del PIB mundial y 2.100 millones de personas.

De cara al **futuro**, Europa tiene la oportunidad de volver a ser **influyente** utilizando su **política comercial**.

Para ello, tiene que:

- Alcanzar **nuevos acuerdos bilaterales** y alianzas estratégicas con el Sur Global.
- Construir unas **relaciones más asertivas con China** y
- Definir unas **nuevas relaciones transatlánticas con EEUU.**

NUEVOS ACUERDOS BILATERALES Y ALIANZAS ESTRATÉGICAS CON EL SUR GLOBAL.

La UE necesita ampliar aún más su vasta red de acuerdos comerciales regionales y bilaterales, que ya cubren 74 países y el 44 % del comercio de la UE.

Europa tiene que liderar el despliegue de una nueva generación de tratados bilaterales de comercio e inversiones, progresistas, inclusivos y sostenibles, pero también debe hacer un uso más estratégico de los mismos para establecer Alianzas, especialmente con el Sur Global, que favorezcan una mayor integración regional y una mejor inserción de dichos países en las cadenas globales de valor que ayuden a favorecer su propio desarrollo.

Según las estimaciones de Bruegel en base a datos del FMI, se espera que **en 2030 los países incluidos en el Sur Global representen el 40% del PIB mundial en PPA**, superior en tres puntos a la participación de los países avanzados (13% UE y 14% US) y el doble que China (20.4%).

En el año 2000 la participación del Sur Global en el PIB mundial era de un 32%, frente al 58% de los países avanzados y el 7% de China. Entre el año 2000 y el 2030, las diferentes

dinámicas de crecimiento económico han dado lugar a que los países avanzados experimenten una caída estimada de su participación en el PIB global en PPA de un 21.6%, mientras que China experimentará un crecimiento del 13.7% y el Sur Global del 7.9%.

Detrás de estas cifras se esconden las verdaderas razones de las tensiones geopolíticas por mantener, recuperar o alcanzar el poder.

La UE ya tiene acuerdos de libre comercio con importantes países del Sur Global, incluidos México, cuyo Acuerdo modernizado debe ser ratificado con urgencia, Sudáfrica y Vietnam.

Debería ratificar rápidamente el Acuerdo con Mercosur e Indonesia y concluir las negociaciones con India, los tres principales actores del Sur Global.

La UE también tiene asociaciones estratégicas sobre materias primas con 14 países del Norte Global (incluidos Australia, Canadá y Noruega) y del Sur Global (incluidos Argentina, Chile y Zambia).

LA IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DEL ACUERDO CON MERCOSUR

Dada su gran importancia, merece una atención especial **el Acuerdo con Mercosur** cuya negociación ha llevado 25 años. Un Acuerdo **bueno comercial y geoestratégicamente**, que permitirá que América Latina se sume definitivamente a los acuerdos del clima de París y a elevados estándares laborales.

El Acuerdo de Asociación UE-Mercosur prevé la creación de la **mayor zona de libre comercio del mundo**: un mercado de 780 millones de consumidores que representa el 25% del comercio mundial.

Muchos productos de la UE que actualmente pagan altos aranceles de exportación al bloque del Mercosur, como automóviles, máquinas, textiles, calzado, vinos y quesos, verán sus aranceles eliminados o reducidos significativamente, con la consiguiente **apertura potencial de nuevos mercados y creación de empleo.**

En el actual contexto internacional, es **crucial** demostrar que la **Unión Europea y Mercosur**, que compartimos principios y valores, **intensificamos nuestras relaciones para cooperar más y asumir mayores responsabilidades en defensa de un sistema multilateral de gobernanza** mundial basado en normas, en el respeto y el diálogo.

La credibilidad y la viabilidad a largo plazo de la UE están en juego. Porque, frente al creciente nacionalismo en todo el mundo que amenaza la cooperación internacional, los Acuerdos Comerciales representan el **triunfo del diálogo y la negociación** basada en reglas para impulsar el crecimiento económico y la prosperidad de las partes.

> "En el actual contexto internacional, es crucial demostrar que la Unión Europea y Mercosur, que compartimos principios y valores, intensificamos nuestras relaciones para cooperar más y asumir mayores responsabilidades en defensa de un sistema multilateral de gobernanza mundial basado en normas, en el respeto y el diálogo."

Hoy en día, hay organizaciones agrícolas, ecologistas y algunos grupos en el Parlamento Europeo y los Estados miembros que se oponen al Acuerdo. La **ratificación requiere compromisos, equilibrar intereses y garantizar que los sectores sensibles estén suficientemente protegidos.** Y eso es lo que se incluye en la propuesta de la Comisión para dar las necesarias garantías y para satisfacer las demandas del sector, de algunos Estados miembros y de algunos de los principales grupos del Parlamento. Una propuesta que añade **garantías en un nuevo texto legal** que se adjuntará al acuerdo y que también deben estudiarse y acordarse.

La aprobación del Acuerdo requiere un **gran esfuerzo de pedagogía** para dar a conocer la realidad del acuerdo en toda su dimensión y su alcance a nivel global. Habrá campañas en contra del Acuerdo por parte de aquellos que defienden posiciones proteccionistas sin conocer verdaderamente el contenido y el alcance del texto acordado. La Comisión, en colaboración con los Estados Miembros, debe diseñar una **campaña estratégica de comunicación** con reuniones sectoriales y eventos informativos para dar a conocer los beneficios del Acuerdo y combatir con argumentos las críticas. **España, firme defensora del Acuerdo, debería liderar esta campaña.**

> "La Comisión, en colaboración con los Estados Miembros, debe diseñar una campaña estratégica de comunicación con reuniones sectoriales y eventos informativos para dar a conocer los beneficios del Acuerdo con MERCOSUR y combatir con argumentos las críticas. España, firme defensora del Acuerdo, debería liderar esta campaña."

UNAS RELACIONES CON CHINA MÁS ASERTIVAS

Nuestra relación comercial y de inversión con China es determinante y muy compleja. China es un actor económico y político mundial, un **rival sistémico** pero también un **socio estratégico** para la UE. Es una relación en la que se deben conjugar la competición y la confrontación con la cooperación,

- Más de un tercio de todos los productos industriales producidos hoy en todo el mundo, provienen de fábricas chinas.
- Más de 50.000 empresas en todo el mundo, tienen un proveedor de sistemas en la región de Hubei.
- Algunos sectores de la industria europea dependen de las importaciones chinas de productos intermedios, como los textiles (46,2%), los aparatos eléctricos (46,1%) y productos electrónicos (39,7%).

China nos ha desplazado comercial y tecnológicamente en diferentes sectores y regiones de África y América Latina. China es el principal socio comercial de muchos países africanos ricos en materias primas fundamentales para su desarrollo industrial y tecnológico, al tiempo que **suministra dos terceras partes de todas las materias críticas del mundo** y alberga la mayor parte de la capacidad mundial de refino de cobalto, lo que le da el control sobre casi toda la cadena de suministro de baterías de vehículos eléctricos.

China está **aumentando su inversión en el Sur Global** centrándose en materias primas, tierra e infraestructuras. Uno de cada dos proyectos de infraestructura a gran escala en África está siendo construido por una empresa china y uno de cada tres está siendo financiado por un banco chino.

Las relaciones UE-China son fundamentales y deben abordarse asertivamente desde dos perspectivas diferentes: las relaciones comerciales y el rol de China como gran potencia y actor global.

Las relaciones comerciales UE-China

Nuestras relaciones comerciales están **desequilibradas** debido a:

- El limitado acceso de las empresas europeas al mercado chino.
- La falta de reciprocidad.
- El enorme salto tecnológico experimentado por China.
- Un déficit comercial insostenible.
- Una dependencia excesiva de algunas de sus materias primas e
- Importantes divergencias en el funcionamiento de un comercio basado en reglas.

La UE tiene que construir una **relación económica más justa** y consensuada que exija a China unas **reglas del juego equilibradas, basadas en la reciprocidad y en la competencia leal**, lejos de las distorsiones que ocasiona la política industrial china y de las restricciones que impone a nuestras empresas para invertir, exportar o competir en los mercados de contratación pública de China.

El rol de China como gran potencia y actor global

La UE tiene que profundizar y mejorar sus relaciones con China fomentando el diálogo y sentando las bases para cimentar la confianza mutua a partir de un mejor conocimiento que nos permita entendernos mejor.

La UE necesita **reconocer el rol de China** como

- La gran potencia económica que es,
- Como actor global en el comercio internacional y
- Respaldar el papel que debe asumir China en la lucha contra el calentamiento global, la reforma de la OMC, la innovación y el desarrollo tecnológico.

China es una gran potencia que exige su lugar en el mundo, pero tiene que ejercer una **responsabilidad mayor** en defensa de los derechos humanos, la paz, la seguridad y la búsqueda de una solución política basada en la retirada de Rusia del territorio ucraniano.

MAYORES ARANCELES, NUEVAS RELACIONES TRANSATLÁNTICAS

Estados Unidos es hoy un socio clave para la UE por el vasto volumen de comercio diario de bienes y servicios, de unos 4.400 millones de euros, y por su desproporcionada capacidad de coerción económica derivada de su dominio financiero. Se estima que Estados Unidos puede infligir pérdidas cercanas al 6% del PIB a China y más del 8% a la UE.

El **acuerdo político** alcanzado por la UE y los Estados Unidos, así como la siguiente **Declaración Conjunta**, tenían por objeto restablecer la estabilidad y la previsibilidad en lo que respecta a su relación comercial. Este Acuerdo ha permitido evitar una guerra comercial con EEUU, preservar el acceso al mercado americano y asegurar exenciones clave, aunque estas deben ampliarse.

Podemos concluir, sin ninguna duda, que **un acuerdo es mejor que ningún acuerdo**, pero también es cierto que no es el mejor Acuerdo para la UE. No es claramente un acuerdo equilibrado y justo para la UE, aunque ha evitado una guerra comercial en toda regla con los Estados Unidos.

No es un Acuerdo equilibrado y justo por varias razones:

- **En primer lugar**, porque hay una **gran diferencia a favor de EE.UU. en los aranceles aplicados:**
    - **La UE elimina los aranceles sobre todos los productos industriales** estadounidenses y proporciona acceso preferencial al mercado para los productos agrícolas y pesqueros estadounidenses no sensibles en forma de contingentes arancelarios.

- Los Estados Unidos establecen para casi todas las exportaciones de la UE un único límite arancelario estadounidense del 15%, excepto para aquellos productos en los que el arancel NMF de los Estados Unidos supera el 15%, en cuyo caso se aplica este arancel, y excepto para los sectores del acero, el aluminio y el cobre, cuyo arancel seguirá siendo del 50%, mientras que los productos estadounidenses enviados a la UE están libres de aranceles.

- **En segundo lugar**, las **inversiones acordadas** por la Comisión Europea para adquirir gas natural licuado, petróleo y productos de energía nuclear (750.000 millones de euros) **aumentarán nuestra dependencia energética** y a un precio más elevado.

- **En tercer lugar**, los compromisos de la UE *de* comprar chips de **IA** (40.000 millones de euros) **aumentarán nuestra dependencia de esa tecnología disruptiva** y

- **En cuarto lugar,** tampoco existe reciprocidad por parte de los Estados Unidos con respecto al **compromiso de la Comisión Europea de invertir en varios sectores al menos 600 mil millones de euros** para 2029.

Además, hay razones de preocupación por el lado europeo porque **el Acuerdo no ha eliminado la incertidumbre** y persiste la inseguridad ante los vaivenes arancelarios de Trump, que continúa haciendo un uso absolutamente impredecible e injustificado de los objetivos de Seguridad Nacional y Protección de la Fabricación. De hecho, recientemente la Casa Blanca ha anunciado la imposición de aranceles más altos a los camiones pesados importados (25%), muebles (30%) y gabinetes de baño (50%), de conformidad con la conclusión de otras investigaciones de la Sección 232.

La Unión Europea tiene que cimentar una **nueva relación transatlántica** más allá de Trump, basada en su **independencia y autonomía** tanto en la toma de decisiones de política internacional, como en el diseño de políticas internas. Para ello tiene que ganar peso e influencia económica, seguir construyendo alianzas políticas y económicas con socios fiables y liderar una coalición en apoyo del comercio basado en normas con los principales actores del comercio internacional.

"La Unión Europea tiene que cimentar una nueva relación transatlántica más allá de Trump, basada en su independencia y autonomía tanto en la toma de decisiones de política internacional, como en el diseño de políticas internas."

CONCLUSIONES

1.- El **contexto geopolítico** actual, caracterizado por la fragmentación, la multipolaridad, las crecientes tensiones entre los principales actores y por el triunfo de la coerción sobre el diálogo y la racionalidad, exige **que la UE asuma el rol que le corresponde como actor global** y desarrolle una estrategia eficaz para ganar influencia en el tablero internacional.

2.- El **éxito** de dicha estrategia pasa porque **Europa cimiente la necesaria confianza entre sus posibles aliados,** sobre la base del diálogo, el respeto y la igualdad entre partes, defendiendo y promoviendo al mismo tiempo los **valores europeos basados en la democracia social**.

3.- Europa tiene que **aumentar su peso en las regiones de Asia-Pacífico, América Latina y Caribe** y responder a las políticas proteccionistas con instrumentos de defensa comercial eficaces, haciendo al mismo tiempo todo lo posible por defender el diálogo, el multilateralismo y el comercio basado en normas.

4.- De la fortaleza de la política comercial se deriva un importante valor geoestratégico: la UE debe hacer un **uso más geopolítico de su poder comercial y de su apreciado mercado interior** para ejercer una **posición más influyente y determinante** en aras a conseguir un desarrollo global más justo y sostenible basado en reglas.

5.- Terceros países tienen que reconocer a la UE por su papel eficaz para ayudar a reducir tensiones y buscar soluciones, por su fiabilidad y por ser el tercer actor global capaz de liderar la constitución de una **coalición de países por un comercio justo y regulado**. Sólo así cabe esperar que la ciudadanía europea se sienta más protegida y defendida por la política comercial. **España podría liderar esta iniciativa clave.**

6.- Es hora de que Europa asuma **un mayor liderazgo internacional** basado en los principios de igualdad, justicia y solidaridad para favorecer la convivencia en un mundo cada vez más complejo y globalizado.

Referencias

- IMF (2025) World Economic Outlook, April 2025, International Monetary Fund.
- José Juan Ruiz Gómez (2025) *"Hegemonías quebradas y vasallajes emergentes: hacia dónde va el emundo?.* Real Instituto Elcano.
- Sapir, A., J. Kirkegaard and J. Zettelmeyer (2025*) "Geopolitical shifts and their economic impacts on Europe: short-term risks, medium-term scenarios and policy choices"*. Bruegel
- García Bercero, Ignacio (2025*):"How the EU should plan for global trade transformation"*. Bruegel.
- Mario Esteban, Miguel Otero Iglesias, Cristina de Esperanza Picardo, (2025*):"Quest for Strategic Autonomy? Europe Grapples with the US-China Rivalry".* Real Instituto Elcano.
- Alicja Bachulska, Ivana Karásková(2025*) "Great changes unseen: the China Russia Nexus and European Security"*. Policy Brief. European Council on Foreign Relations
- Manuel Hidalgo Pérez, Jorge Díaz Lanchas, and Miguel Otero Iglesias (2025):" Medición de las dependencias comerciales directas e indirectas "de y con EE.UU.: una primera aproximación". Real Instituto Elcano.
- Mario Esteban Rodríguez, Rafael Martín Rodríguez (2024) *:"Introducción a la China actual"*. Alianza Editorial
- Judith Arnal, Enrique Feás, Agustín González-Agote, Miguel Otero Iglesias, Jorge Tamames y Federico Steinberg (2024):*''El modelo económico europeo ante el retorno de la geopolítica: diagnóstico y propuestas de reforma"*. Real Instituto Elcano.
- Felbermayr, G., J. Hinz and R.J. Langhammer (2024) *"US Trade Policy After 2024: What Is at Stake for Europe".* Kiel Institute for the World Economy
- Madalena Barata da Rocha and Nicolas Boivin (2024):" European exports in geopolitical storms" Bruegel
- Jean Pisani-Ferry, Beatrice Weder di Mauro (2024): *"De-risking: la seguridad económica europea en un mundo de interdependencia"*. El Gran Continent
- Steinberg, F. & G. Wolff (2023), "*Dealing with Europe's Economic (In-) security*", Global Policy.
- *"Progressive pathways to European Strategic Autonomy: how can the EU become more independent in an increasingly challenging world?"* (2023) FEPS Foundation for European Progressive Studies

- *"Protectionism and International Diplomacy"* (2018) Policy Department for External Relations. European Parliament.
- OECD trade in value added database (TiVA).

Stefano Manservisi
Presidente del consejo de administración del GCERF
(Fondo Mundial para el Compromiso y la Resiliencia Comunitaria)
Mario Pezzini
Asesor Especial de Ciencias Sociales y Humanas de la UNESCO

II EUROPA Y EL SUR: NUEVO MULTILATERALISMO A PARTIR DEL GLOBAL GATEWAY

INTRODUCCIÓN

Este documento propone redefinir el papel internacional de la Unión Europea mediante una nueva arquitectura de alianzas y un diseño coherente de inversiones con el Sur Global.

El punto de partida es el reconocimiento de que las transformaciones de las últimas décadas han vuelto obsoleta la distinción entre Norte donante y Sur beneficiario. Los países del Sur han emprendido fases de crecimiento —con resultados desiguales, sin duda—, pero aspiran a ser, y en parte ya son, actores capaces de coproducir poder, normas, valor económico y, ojalá, desarrollo social.

Al mismo tiempo, la alianza atlántica se deshilacha cada día más o se traduce en una forma de vasallaje inaceptable.

En este contexto, la tesis central de esta reflexión es que el desarrollo, la seguridad y la legitimidad política de la Unión dependen de su capacidad para vincular la reconstrucción industrial interna y los desafíos climáticos, digitales y sociales con las oportunidades y necesidades del Sur Global.

“La tesis central de esta reflexión es que el desarrollo, la seguridad y la legitimidad política de la Unión dependen de su capacidad para vincular la reconstrucción industrial interna y los desafíos climáticos, digitales y sociales con las oportunidades y necesidades del Sur Global.”

En suma, la autonomía estratégica europea no debe concebirse en clave defensiva, sino como una autonomía cooperativa que crezca con el Sur, no contra él.

Europa podrá mantener su influencia, reforzar su competitividad industrial y fortalecer su cohesión social solo si transforma sus relaciones con el Sur en co-desarrollo, su capacidad normativa en co-producción y el multilateralismo en co-gobernanza, a través de alianzas estratégicas e igualitarias.

"Europa podrá mantener su influencia, reforzar su competitividad industrial y fortalecer su cohesión social solo si transforma sus relaciones con el Sur en co-desarrollo, su capacidad normativa en co-producción y el multilateralismo en co-gobernanza, a través de alianzas estratégicas e igualitarias."

El co-desarrollo y la co-gobernanza de las políticas representan los dos pilares de esta estrategia. África y América Latina ofrecen recursos naturales, una demografía joven y mercados dinámicos; Europa puede compartir experiencia institucional, tecnología y finanzas. Juntas, pueden construir un nuevo pacto industrial y social, fundado en la reciprocidad y la corresponsabilidad. Este enfoque podría contribuir a un orden mundial más equitativo, estable y sostenible.

El documento identifica cuatro niveles analíticos:

- El diagnóstico geopolítico, que cuestiona no la idea de cooperación, sino su interpretación tradicional
- El reposicionamiento de Europa, integrando proyección internacional y agenda interna.
- La nueva gramática de las relaciones internacionales, basada en la co-decisión
- Las propuestas para reinventar el multilateralismo, a partir del Global Gateway.

EL INTERREGNO

EL NUEVO CONTEXTO GLOBAL Y LAS ASIMETRÍAS PERSISTENTES

Las últimas décadas han visto transformaciones estructurales de gran magnitud que, en muchos casos, los llamados países "occidentales" no supieron percibir a tiempo ni en su justa medida (1) Solo por citar algunas de naturaleza socioeconómica: el PIB generado

por los países no miembros de la OCDE superó al de los países de la OCDE —en paridad de poder adquisitivo— ya hacia 2010.

En esos años, China se convirtió en la principal locomotora del cambio y en el primer socio comercial de Asia emergente, África y buena parte de América Latina. A ella se sumaron India, Brasil, Sudáfrica, Turquía y los dragones asiáticos, entre otros.

Estos países ejercen una profunda influencia sobre las cadenas globales de valor: la producción se ha desplazado hacia el Sur en proporciones significativas, abriendo, a su vez, ventanas de oportunidad para muchas otras economías del Sur Global. Las mismas reservas monetarias y los activos financieros se han desplazado también hacia el Sur. En consecuencia, las desigualdades y las alianzas entre países, regiones e individuos se han redibujado radical e irreversiblemente, produciendo transformaciones de alcance histórico. La visión "occidental" y su supuesto papel rector del desarrollo global empezaron así a ser cuestionados.

Sin embargo, los desafíos del desarrollo no han desaparecido, sino todo lo contrario. En demasiados casos, los bienes públicos globales se erosionan, con desastres climáticos cada vez más frecuentes y mortales, sistemas sanitarios debilitados e insuficientes y vacíos educativos alarmantes. Aunque se trate de desafíos globales, muchos países del Sur siguen siendo vulnerables ante ellos y tienen una menor capacidad de resiliencia para enfrentar choques económicos, ambientales y sociales (2). Además, los conflictos persisten y se asocian al aumento de las crisis humanitarias y de la fragilidad. Las trampas del desarrollo se consolidan, incluso en países de renta media: la baja productividad, la economía informal y las desigualdades sociales alimentan círculos viciosos que confinan a las sociedades en el subdesarrollo y fomentan la inestabilidad política. En los últimos años, la pobreza extrema ha aumentado en varias regiones, mientras más de 700 millones de personas padecen inseguridad alimentaria y más de 100 millones de personas son desplazadas forzosamente.

UN CONCEPTO Y UNA PRÁCTICA DE LA COOPERACIÓN ANTIGUA Y UNA NUEVA.

Justo cuando las oportunidades y los desafíos se multiplican y la cooperación internacional parece más necesaria que nunca, el sistema global parece menos capaz de garantizarla.

Los fondos para la financiación del desarrollo siguen fragmentados, inadecuados para sostener políticas públicas de largo plazo o bienes públicos globales; suelen ser pro cíclicos, con dinámicas de poder asimétricas y condicionalidades políticas.

Además, los países de renta media quedan atrapados entre la exclusión del crédito concesional y el acceso limitado a los mercados financieros.

Por último, los países donantes reducen sus fondos, desplazando sus prioridades hacia la seguridad, la defensa, la migración o los intereses internos.

El desmantelamiento de USAID ha dado inicio a una reducción más amplia de la solidaridad global, bloqueando buena parte de los programas de ayuda (3). El Reino Unido ha recortado casi a la mitad sus fondos de cooperación, y países tradicionalmente generosos —como los nórdicos o Suiza— han contraído sus compromisos. La lista podría seguir con Francia o Italia, aunque una contra tendencia notable la representa España.

Este retroceso, que no refleja el aumento de las necesidades globales, amenaza la legitimidad del sistema multilateral y agrava la desconfianza de los socios del Sur, dificultando aún más la financiación de los bienes públicos globales y la gestión de las crisis climáticas y sociales.

Pero la crisis de legitimidad de la cooperación tradicional se agrava también por otras razones.

El modelo posterior a la Guerra Fría, durante mucho tiempo percibido como unipolar, deja paso a un panorama más fragmentado, con visiones contrapuestas sobre autodeterminación, soberanía y desarrollo.

Por un lado, Estados Unidos ha mostrado un desenganche selectivo de organismos internacionales (OMS, UNESCO) y acuerdos globales, manifestando una creciente desconfianza hacia la supuesta influencia de actores rivales. Ha privilegiado la reasignación de recursos hacia objetivos nacionales de carácter geopolítico, en contraste con las prioridades colectivas de los ODS definidos en la ONU en 2015.

Por otro lado, el Sur se siente cada vez más legitimado para criticar la gobernanza multilateral existente, por considerarla basada en asimetrías inadecuadas, excluyentes e incluso en intereses nacionales de carácter extractivo. El Sur Global insiste en el reequilibrio de los derechos de voto en las instituciones financieras internacionales, la redefinición de las normas globales sobre fiscalidad y deuda en el marco de la ONU, y la superación de la dicotomía entre donantes y beneficiarios.

Varios países del Sur son cada vez menos destinatarios pasivos de la cooperación y hoy vislumbran la posibilidad de convertirse en protagonistas de un movimiento destinado a redefinir sus reglas y prácticas. En ausencia de respuestas positivas, el Sur acelerará la búsqueda de alternativas. La cumbre de los BRICS celebrada en Johannesburgo en agosto de 2023 sancionó la voluntad de promover el “Sur Global” y reforzar su influencia en las negociaciones multilaterales (ONU, OMC, FMI). Un mes después, el G20 bajo presidencia india admitió oficialmente a la Unión Africana como miembro permanente, equiparándola a la UE, ampliando así la representación del Sur en las decisiones de alto nivel y modificando potencialmente las dinámicas de voto sobre cuestiones cruciales como la reestructuración de la deuda, la financiación climática y la reforma de las instituciones financieras internacionales.

Además, en enero de 2024, los BRICS (4) incorporaron a Egipto, Etiopía, Irán y los Emiratos Árabes Unidos (5), elevando el peso político y económico del grupo —ahora BRICS+—, que reúne a casi la mitad de la población mundial y a algo más de un tercio del

PIB global (en PPA). Sin contar que los BRICS+ iniciaron nuevas asociaciones con otros trece países en octubre de 2024, consolidando su papel como plataforma alternativa a las instituciones occidentales (6).

Las iniciativas de los BRICS+ buscan crear una arquitectura financiera y de desarrollo alternativa a la existente.

Los instrumentos principales de esta estrategia son el New Development Bank (NDB) y el Contingent Reserve Arrangement (CRA), que financian proyectos de infraestructura en países emergentes y pretenden reducir la dependencia de instituciones como el FMI y el Banco Mundial, así como del dólar estadounidense.

Los BRICS promueven el uso de las monedas locales en el comercio entre sus miembros, con el fin de reforzar la soberanía monetaria y reducir la exposición a las políticas monetarias y sanciones de Estados Unidos.

LOS DESAFÍOS DE LA COOPERACIÓN

Si, por un lado, esta nueva situación abre formas de cooperación interesantes, alternativas e inéditas, por otro introduce retos (7) complejos para el multilateralismo, que aparece cada vez más fragmentado en esferas de influencia cerradas, yuxtapuestas y en competencia, corriendo el riesgo de reproducir algunos de los límites de la cooperación tradicional o incluso de disolverse en un realismo transaccional de corto alcance. Sin una reforma profunda, la confianza continuará erosionándose y la fragmentación se acelerará. La cuestión, por tanto, no es si el multilateralismo debe reinventarse, sino cómo hacerlo.

“Sin una reforma profunda, la confianza continuará erosionándose y la fragmentación se acelerará. La cuestión, por tanto, no es si el multilateralismo debe reinventarse, sino cómo hacerlo.”

En este sentido, **la Conferencia de la ONU sobre Financiación para el Desarrollo, celebrada en Sevilla en junio de 2025**, resultó particularmente elocuente. La ausencia de Estados Unidos no fue ni nueva ni sorprendente: confirmó una tendencia ya en marcha. Mientras algunos, convencidos de que el mundo necesita un solo hegemón, intentaron preservar o remendar la cooperación existente con soluciones de compromiso, **la mayoría abogó por un esfuerzo de reinvención, sin esperar el retorno de ningún hegemón a la escena multilateral**. Estos últimos defendieron una cooperación más inclusiva, capaz de transitar hacia un nuevo multilateralismo.

Esta segunda perspectiva —que inspira la Plataforma de Sevilla impulsada por el Gobierno español— no pretende simplemente rellenar el vacío de liderazgo, sino transformarlo, **agregando iniciativas operativas concretas en el corto plazo y, más adelante, contribuyendo a una nueva arquitectura de la cooperación internacional**.

En este contexto, lo que está en juego para Europa es doble.

- **Por un lado, los retos internos ralentizan los motores externos**. Aunque sigue siendo un actor comercial, financiero y normativo importante, Europa experimenta un debilitamiento de sus bases económicas (8) y enfrenta tanto los nuevos desafíos geoeconómicos como sus propias fragilidades estructurales: estancamiento productivo, vulnerabilidad energética, insuficiente liderazgo en la inteligencia artificial, declive demográfico y descontento social. Estas fragilidades reducen su capacidad de actuar como actor global. **La integración entre política industrial interna y cooperación externa se convierte, por tanto, en una condición para la estabilidad y legitimidad de la Unión**.

- Por otro lado, la búsqueda de autonomía estratégica se ve constreñida por un entorno geopolítico poco favorable. A pesar de su herencia diplomática y normativa, Europa debe redefinir su presencia en el mundo y **evitar que sus relaciones internacionales se basen en intercambios puramente transaccionales o en dependencias de carácter imperial**. Necesita, en suma, diseñar una nueva gramática de las relaciones internacionales, sin la cual la geopolítica continuará condicionando sus prioridades económicas —desde el suministro energético hasta las cadenas de valor y los estándares tecnológicos e industriales—, reduciendo su margen de acción autónoma y coordinada. Por no mencionar el impacto de las relaciones exteriores en la cohesión y el desarrollo interno.

La autonomía estratégica de la UE no puede ser solo defensiva: requiere al menos un proyecto de co-desarrollo. Europa recuperará competitividad y consenso únicamente si entrelaza su reindustrialización con el crecimiento del Sur Global. Frente a la retirada de otros donantes, su capacidad para contribuir a reinventar la cooperación se convierte en una prueba de credibilidad.

Pero debe hacerlo no contra el Sur Global, sino con él: no como donante o regulador aislado, sino como socio estratégico y cooperativo, capaz de reinventarse geopolíticamente y de coproducir desarrollo, conocimiento, normas y convenciones.

El Sur Global —en particular África y América Latina— no debe verse como objeto de políticas europeas más o menos reformadas, sino como sujeto activo en la redefinición de los equilibrios globales. Para Europa, esto no es solo un imperativo ético, sino un horizonte de oportunidades económicas y políticas compartidas.

> "La autonomía estratégica de la UE no puede ser solo defensiva: requiere al menos un proyecto de co-desarrollo. Europa recuperará competitividad y consenso únicamente si entrelaza su reindustrialización con el crecimiento del Sur Global."

LOS DESAFÍOS GEOECONÓMICOS: "FRIENDSHORING", INFRAESTRUCTURAS Y BIENES PÚBLICOS – UNA AGENDA COMPARTIDA ENTRE EUROPA, ÁFRICA Y AMÉRICA LATINA

Europa atraviesa una fase de redefinición no solo de su estrategia geopolítica, sino también de la económica; ambas están profundamente interrelacionadas (9).

Las cadenas globales de valor, que habían sostenido el crecimiento europeo durante los últimos treinta años, se están reorganizando bajo la presión de crisis sistémicas, tensiones geopolíticas y transiciones tecnológicas.

En este escenario, el paso del "*just in time*" al "*friendshoring*" no representa un repliegue defensivo, sino una palanca de competitividad que permite reorganizar las interdependencias económicas sobre la base de la confianza, la proximidad y la capacidad de innovación, creando cadenas productivas más resilientes.

Esta estrategia ofrece a Europa la posibilidad de un relanzamiento industrial mediante asociaciones productivas con regiones del Sur. La lógica original del friendshoring era reducir la dependencia de proveedores considerados estratégicamente vulnerables. Pero hoy el objetivo es más amplio: diversificar, evitando concentraciones de riesgo, incluso respecto a los propios Estados Unidos, cuya política industrial (el Inflation Reduction Act y el CHIPS Act) y política arancelaria han introducido fuertes elementos de cierre.

Para Europa, esto significa definir una estrategia de autonomía cooperativa, capaz de anclar su competitividad industrial en relaciones económicas estables con los países del Sur Global. África y América Latina representan, en este sentido, dos pilares complementarios: la primera por su proximidad geográfica y su potencial energético y demográfico; la segunda por la disponibilidad de materias primas estratégicas y por su afinidad política y normativa con la Unión Europea, o al menos con varios de sus Estados miembros. Estas regiones ya no son simples proveedores de materias primas: en muchos casos, son actores capaces de contribuir a cadenas de valor sostenibles, a mercados emergentes y a un capital humano dinámico. Europa, por su parte, puede aportar regulación, finanzas pacientes y estándares compartidos.

> "Europa puede definir una estrategia de autonomía cooperativa. África y América Latina representan dos pilares complementarios: la primera por su proximidad geográfica y su potencial energético y demográfico; la segunda por la disponibilidad de materias primas estratégicas y por su afinidad política y normativa con varios de sus Estados miembros."

AUTONOMÍA E INTERDEPENDENCIA: CADENAS DE VALOR, INFRAESTRUCTURAS Y ECOSISTEMAS

La integración entre "friendshoring" y cooperación en infraestructuras puede convertirse en un laboratorio de multilateralismo operativo de geometría variable. No se trata de sustituir un centro por otro, sino de construir redes de interdependencia entre regiones complementarias.

Los corredores energéticos euro-africanos, las cadenas de valor del litio y las baterías entre Europa y América Latina, las dorsales digitales comunes y los programas conjuntos de formación ilustran una nueva geografía: menos jerárquica, más cooperativa. Para Europa, el valor político de esta estrategia es doble:

- Por un lado, consolida su competitividad mediante cadenas estables y sostenibles de suministro.
- Por otro, refuerza la confianza del Sur Global en un partenariado basado en la reciprocidad y el co-desarrollo.

Y para África y América Latina, significa transformar la cooperación en infraestructuras en una plataforma de industrialización, innovación y seguridad social.

INFRAESTRUCTURAS ···

Un friendshoring eficaz requiere infraestructuras compatibles, integradas y sostenibles. Sin energía fiable, logística eficiente y conectividad digital segura, ninguna cadena de valor puede funcionar.

África necesitaría unos 155.000 millones de dólares anuales en inversiones en infraestructuras hasta 2040, equivalentes al 5,6 % de su PIB —más del triple que América Latina (1,7 %) y cinco veces el esfuerzo asiático (1 %) (10). Si se alcanzara este objetivo, el PIB africano podría duplicarse antes de 2040, generando un crecimiento adicional de 4,5 puntos porcentuales por año. Las infraestructuras resilientes producen retornos

elevados: cada dólar invertido genera, en promedio, cuatro, y hasta siete en los sectores del agua y la salud (11).

Para Europa, apoyar este salto infraestructural significa construir la columna vertebral de su futura competitividad. La descarbonización de la industria europea dependerá del acceso a energía limpia y materias primas transformadas de manera sostenible; la digitalización exigirá flujos de datos y estándares interoperables entre los tres continentes; la seguridad alimentaria y sanitaria requerirá redes logísticas y productivas confiables.

Hoy, la fragmentación infraestructural obstaculiza la creación de un verdadero espacio económico euro-afro-latinoamericano. En África, el coste medio del capital para proyectos de infraestructura es del 13 %, frente al 10 % de Asia y al 8 % de los países de la OCDE (12). En América Latina, la fragmentación logística y las diferencias regulatorias reducen la competitividad regional.

El resultado es un paradigma contradictorio: **dos regiones dinámicas del Sur Global siguen siendo de las menos interconectadas con Europa, pese a su potencial de complementariedad productiva**.

Alinear infraestructuras significa integrar redes energéticas, digitales y de transporte, pero también reglas, estándares técnicos e incentivos financieros.

Las infraestructuras más determinantes para la transformación productiva son las carreteras (32 %), ferrocarriles (24 %), fibra óptica (23 %) y paneles solares (17 %). En África, las inversiones en energía y transporte pueden duplicar la productividad industrial y reducir hasta un 60 % los costes logísticos en regiones interiores. En América Latina, las conexiones energéticas y digitales transcontinentales —como los corredores verdes o el cable BELLA II— pueden convertirse en plataformas de integración regulatoria e intercambio tecnológico.

> “Hoy, la fragmentación infraestructural obstaculiza la creación de un verdadero espacio económico euro-afro-latinoamericano.”

El principal cuello de botella sigue siendo la percepción del riesgo.

Según el T7, el 80 % de los proyectos de infraestructura en África fracasa en la fase de viabilidad o preparación, y solo el 5 % del valor total de las asociaciones público-privadas (PPP) globales entre 1999 y 2019 ha tenido lugar en el continente (13).

La escasez de datos, competencias y mecanismos de de-risking limita la movilización de capital privado. Instrumentos como las garantías soberanas, los fondos de preparación de proyectos y la financiación basada en resultados (result-based finance) se consideran

los más eficaces para reducir riesgos y atraer inversores institucionales. La calidad de la cooperación cuenta tanto como la cantidad de recursos. Iniciativas como el PIDA Quality Label de la Unión Africana, el INTRA francés y la Blue Dot Network promovida por el G7 y la OCDE, ofrecen esquemas de certificación interoperables, capaces de garantizar estándares ambientales, sociales y de gobernanza verificables. El 92 % de los inversores privados consultados por la OCDE considera que un sistema de certificación común aumentaría los flujos hacia las economías emergentes (14). **Europa puede desempeñar un papel clave promoviendo la convergencia entre estos instrumentos y apoyando su adopción en África y América Latina.**

...Y NO SOLO INFRAESTRUCTURAS

Las infraestructuras no se construyen únicamente con capital, sino también con capacidad institucional y capital humano.

Hoy, menos del 1 % de los fondos oficiales destinados a infraestructuras en África se utiliza para educación y formación técnica (15).

Sin embargo, las competencias en diseño, gestión y mantenimiento son el factor más crítico: sin técnicos, planificadores, reguladores y gestores capacitados, las infraestructuras permanecen incompletas o ineficaces.

Solo el 13 % de las unidades PPP africanas evalúa los riesgos fiscales de los proyectos, y menos del 10 % realiza auditorías post-ejecución.

Por eso, la cooperación en el ámbito de la educación y la formación —programas de movilidad y capacitación técnica compartida— debe considerarse parte integral de la estrategia infraestructural. Las alianzas entre universidades, centros técnicos y empresas pueden generar competencias conjuntas en ingeniería, digitalización, energía y gestión pública. Una infraestructura “inteligente” es aquella que nace en un ecosistema de conocimiento capaz de adaptarse e innovar.

La salud pública es también un bien público esencial, una infraestructura invisible. La pandemia mostró que la interrupción de los sistemas sanitarios puede paralizar la producción y el comercio más que cualquier shock logístico.

En África y América Latina se están consolidando polos regionales de producción farmacéutica, de regulación y de compras conjuntas: apoyarlos significa crear una cadena global de seguridad sanitaria. Un sistema sanitario sólido reduce el riesgo país, aumenta la productividad y protege la inversión.

Lo mismo ocurre con la resiliencia climática: África enfrenta riesgos climáticos dos veces mayores que América Latina y cinco veces superiores a los de Europa, con daños estimados en 10–11 mil millones de dólares anuales (16). Integrar componentes de sostenibilidad ambiental en los proyectos —desde la eficiencia energética hasta los sistemas de seguros climáticos— reduce los costes futuros y refuerza la estabilidad

social. Las infraestructuras verdes, la salud y la educación no son solo gastos sociales: son activos productivos que aumentan el rendimiento total de las cadenas de valor.

> "El *friendshoring* no es solo una respuesta al desorden global: es un proyecto político de largo plazo, que busca construir con el Sur Global una economía interconectada, resiliente y justa, donde las infraestructuras materiales, el conocimiento y la salud sean las nuevas bases de la competitividad compartida."

En definitiva, el *friendshoring* no es solo una respuesta al desorden global: es un proyecto político de largo plazo, que busca construir con el Sur Global una economía interconectada, resiliente y justa, donde las infraestructuras materiales, el conocimiento y la salud sean las nuevas bases de la competitividad compartida.

UNA NUEVA GRAMÁTICA EUROPEA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Europa necesita repensar sus estrategias globales —comerciales, productivas, políticas y solidarias— para evitar su marginación en un sistema donde:

- el Norte dista de ser homogéneo y se ve minado por la geopolítica transaccional y de imposición unilateral de EE. UU., la erosión de la solidaridad interna y los recortes en la ayuda al desarrollo;
- el Sur busca activamente redefinir las reglas del juego, equilibrando intereses externos en lugar de someterse a presiones unilaterales, fortaleciendo vínculos comerciales, tecnológicos e infraestructurales, e impulsando iniciativas financieras y multilaterales alternativas que refuercen su peso y compensen los daños ambientales.

Europa se enfrenta así a un cruce decisivo. Puede seguir encerrándose dentro de sus fronteras, subordinando su acción exterior a las grandes potencias, o puede actuar como un actor autónomo y cooperativo. Si no quiere reducirse a una irrelevancia creciente, debe conjugar autonomía e interdependencia, redefinir sus alianzas y abrirse a buena parte del Sur Global. Y hacerlo no como potencia sustitutiva, sino como socio estratégico cooperativo. Esto exige una nueva arquitectura de partenariados, basada en co-desarrollo, reciprocidad y gobernanza inclusiva, capaz de transformar los desafíos globales en un horizonte de intereses compartidos.

CONJUGAR AUTONOMÍA E INTERDEPENDENCIA

Si Europa aspira a desempeñar un papel de aliado estratégico y cooperativo, tres orientaciones son prioritarias:

1. **Tomar una decisión política clara**. Tras Sevilla, debe **transformar los partenariados existentes en alianzas estratégicas con el Sur**, basadas en intereses recíprocos de **transición ecológica, digital y social**. Los fondos de acción exterior de la UE deberían aumentar y coordinarse en torno a esta elección política.

2. Apoyar a los países del Sur en su acceso a recursos públicos y privados para políticas sostenibles, protegidas de la especulación y de las crisis de deuda recurrentes.

   En primer lugar, ante la retirada de otros donantes, la capacidad de la UE para mantener un presupuesto sólido para la cooperación y proponer instrumentos más integrados y previsibles se convierte en una prueba de credibilidad.

   Además, la UE debería respaldar, en el marco de las Naciones Unidas, las iniciativas sobre cooperación fiscal internacional y la lucha contra los flujos financieros ilícitos.

   Asimismo, debería promover con decisión una acción destinada a poner a disposición de los países en desarrollo fondos concesionales de largo plazo, que amplíen el espacio fiscal necesario para las inversiones internas y el fortalecimiento de las políticas públicas eficaces. Esto se refiere, ante todo, al Fondo Monetario Internacional y al Grupo del Banco Mundial, **donde el peso económico de los países europeos y del euro no se aprovecha suficientemente para facilitar las reformas y las acciones necesarias**.

   Por último, la UE debería contribuir a la aplicación de las reformas previstas en el "Pact for the Future", apoyar iniciativas para resolver la insostenibilidad de la deuda —incluida una revisión del Common Framework— y comprometerse a reducir los costes de las remesas por debajo del 2 %.

3. **"Implicarse de verdad", más allá de sumarse a los llamamientos globales**: mostrar de manera activa y concreta la naturaleza de sus nuevos enfoques de cooperación. Significa transformar no solo cómo financia, sino cómo decide, escucha y actúa, **experimentando nuevas formas de acción multilateral operativa**.

UN BANCO DE PRUEBAS PARA "IMPLICARSE": EL GLOBAL GATEWAY

Las implicaciones de estas orientaciones ponen en juego los distintos instrumentos de política exterior de la Unión Europea —comercio, industria, clima, seguridad y cooperación—, incluyendo bienes públicos globales como la educación y la salud.

Ya en 2017, el Consenso Europeo sobre Desarrollo había esbozado un enfoque multidimensional, reconociendo las interconexiones entre desarrollo, migración, seguridad y cambio climático, e involucrando a todos los sectores en las políticas de desarrollo, no solo a la ayuda oficial. También reconocía la diversidad de los países en desarrollo —incluidos los frágiles y los de renta media— y fomentaba modelos de cooperación a medida en lugar de un enfoque uniforme.

El NDICI–Global Europe, lanzado en 2021, consolidó en un solo marco diversos canales de financiación antes dispersos, permitiendo a la UE actuar de forma más coherente y estratégica, yendo más allá de los límites tradicionales de la AOD. El NDICI, en particular a través del European Fund for Sustainable Development+, ha financiado inversiones mediante garantías e instrumentos combinados para movilizar capital público y privado. Asimismo, la EU ha introducido las Team Europe Initiatives (TEI), con el fin de aumentar la masa crítica y mejorar la coherencia y visibilidad de la acción exterior, alineando esfuerzos de instituciones europeas, Estados miembros y bancos de desarrollo.

El instrumento más emblemático de esta estrategia es el Global Gateway, creado en 2021 con el objetivo de movilizar hasta 300.000 millones de euros hasta 2027 para infraestructuras y para catalizar inversiones privadas hacia el Sur Global.

Pretende priorizar inversiones de alto impacto en sectores clave de la transición verde y digital, aumentar su volumen movilizando capital privado y superar la lógica de la asistencia, anclando la cooperación en un enfoque geoestratégico.

Sus iniciativas abarcan África, el Mediterráneo, el Indo-Pacífico, la Asia Céntrale y América Latina, con proyectos que van desde el hidrógeno verde y la educación digital hasta los corredores energéticos y la manufactura farmacéutica.

UN SALTO CUALITATIVO NECESARIO

Aun reconociendo sus avances, varios aspectos del Global Gateway deben mejorarse sustancialmente.

Muchos proyectos siguen diseñándose en Bruselas con insuficiente atención a las prioridades y conocimientos de los países socios. Las dimensiones inmateriales —capacidades, instituciones, ecosistemas— siguen siendo secundarias respecto a las grandes infraestructuras y no permiten desarrollar plenamente sus "*backward and forward linkages*".

Más allá de las reformas técnicas necesarias, lo que hace falta ahora es un salto político. Europa debe enviar una señal inequívoca: sus relaciones con el Sur Global deben entrar en una nueva fase, la de alianza estratégica. No se trata solo de hacerlo mejor, sino de transformar el programa en el principal instrumento operativo para establecer alianzas estratégicas con los países del Sur Global.

> "Lo que hace falta ahora es un salto político. Europa debe enviar una señal inequívoca de alianza estratégica. Se trata de transformar el Global Gateway en el principal instrumento operativo para establecer alianzas estratégicas con los países del Sur Global."

Europa debe **enviar una señal política inequívoca.** El instrumento creado de forma unilateral para que Europa sea un buen socio debe transformarse en **una plataforma de diálogo permanente**, **en la que los países del Sur participen en la definición de la agenda, los criterios de evaluación y de riesgo de los proyectos**. Un paso en esa dirección demostraría con hechos que construir soluciones conjuntas es posible, que Europa ha comprendido el mensaje del Sur y está dispuesta a actuar no como financiador "benevolente", sino como socio estratégico en la construcción de un sistema internacional más justo y sostenible.

UNA PLATAFORMA CO-GOBERNADA

¿Qué debe hacer esta plataforma conjunta para hacer del Global Gateway un verdadero catalizador de co-desarrollo?

- Diseñar y revisar su arquitectura operativa, estableciendo mecanismos de gobernanza inclusiva que garanticen la participación de los países socios en la definición de agendas, reglas y métodos de aplicación. Las instituciones regionales y los bancos de desarrollo de África y América Latina deberían estar sentados "a la mesa", coordinando carteras de proyectos y marcos de ejecución (17).

- Identificar instrumentos de evaluación y reducción de riesgos, ya que las garantías y la financiación combinada son esenciales para que los fondos públicos actúen como catalizadores de inversiones sostenibles. Se requiere un nuevo enfoque de análisis de riesgos, transparente, que incorpore indicadores de gobernanza y desarrollo institucional, adaptando los parámetros financieros a los contextos locales.

- Supervisar los resultados del Global Gateway, definiendo mecanismos sólidos y acordados de seguimiento e impacto que aseguren que los fondos públicos se vinculen a resultados verificables.

En resumen, se trata de co-desarrollar los mecanismos de aplicación de la plataforma, basados en la idea de que el apoyo público debe orientarse a inversiones con **objetivos ambientales, sociales y de desarrollo rigurosos**.

EL MARCO FINANCIERO 2028-2034: UNA OPORTUNIDAD

El debate actual sobre el Marco Financiero Plurianual 2028-2034 ofrece un terreno estratégico.

La Comisión propone reducir los programas de más de cincuenta a dieciséis, agrupados en tres bloques: planes nacionales, competitividad y Global Europe.

Es precisamente este último el que encierra una señal de ambición. **Si se usa no como instrumento externo, sino como plataforma de alianza estratégica con el Sur**, podría convertirse en catalizador de un nuevo multilateralismo operativo, de una política exterior europea integrada y de un refuerzo del papel global de la UE.

La negociación sobre el **Marco** Financiero Plurianual (MFP) se anuncia larga y compleja. Pero será precisamente a través de la forma en que actores clave —como el Gobierno español y otros aliados— propongan el perfil y la gobernanza del Global Europe, y del seguimiento que reciban esas propuestas, como podrá medirse la capacidad de Europa para actuar como actor político global, y no solo como gestor de fondos.

> "Será precisamente a través de la forma en que actores clave —como el Gobierno español y otros aliados— propongan el perfil y la gobernanza del Global Europe dentro del Marco Financiero Plurianual (MFP), como podrá medirse la capacidad de Europa para actuar como actor político global, y no solo como gestor de fondos."

El proceso será largo y requerirá un gran esfuerzo político para alinear los planetas.

Por el momento, no estamos completamente fuera de trayectoria. La presidenta Von der Leyen, en su reciente intervención sobre el Global Gateway, recordó que la iniciativa nació para "construir cadenas de valor resilientes y en partenariado". Subrayó que se ha superado ya el objetivo inicial de 300.000 millones de euros y que el principio rector es crear infraestructuras locales, empleo local y valor añadido local. El punto más innovador de su discurso fue el anuncio del **Global Gateway Investment Hub**, concebido como una

plataforma única de acceso para inversores. Permitirá a las empresas proponer proyectos en países socios desde las fases iniciales, reuniendo en un mismo espacio a Estados miembros europeos, bancos de desarrollo, agencias de crédito a la exportación y sector privado para formular ofertas coordinadas de inversión.

Sin embargo, los documentos europeos más recientes describen el Investment Hub principalmente como un mecanismo destinado a reforzar la participación del sector privado europeo, facilitando su acceso a financiación y coordinando proyectos impulsados por empresas de la UE, involucrando a actores públicos europeos como la Comisión, el BEI, las agencias europeas de crédito a la exportación, los gobiernos nacionales europeos, etc.. **Los países del Sur figuran como beneficiarios, no como co-gobernantes.** Aunque este enfoque puede mejorar la coherencia interna europea, su impacto geopolítico sería limitado —incluso contraproducente— si diluye la noción de partenariado y refuerza la percepción de asimetría.

Por ello, España podría desarrollar una iniciativa estratégica clave en la Unión planteando una perspectiva más amplia y aspirando a que el Global Gateway Investment Hub se configure con las características siguientes:

- **Una co-gobernanza que de cabida a las ambiciones del Sur Global**, redefiniendo realmente los márgenes de acción de la Unión Europea e intentando pasar de una diplomacia vertical a una diplomacia horizontal y co-proyectual, basada en la cocreación y la corresponsabilidad con el Sur.

- Proponer una nueva versión internacional del Hub, **con un "segundo círculo", estructurado como plataforma de orientación estratégica y de cocreación en el diseño de proyectos**, donde los países del Sur tengan voz igual en las decisiones y la programación.

- **Proponer que el Hub se dote de instrumentos específicos**. Por ejemplo, crear un **fondo común de garantía para la reducción de riesgos** (de-risking) en las inversiones estratégicas en países especialmente vulnerables. En este fondo podrían converger tanto parte de los recursos asignados por la Unión y los Estados miembros, como los procedentes de los países socios. Sería un fondo abierto, sin una geografía predefinida, con una gobernanza compartida para establecer conjuntamente criterios, prioridades, métricas y evaluaciones de impacto.

Estas propuestas adquieren un interés particular de cara a **las próximas cumbres con África y con América Latina**, que ofrecen una oportunidad decisiva no solo para debatir proyectos concretos, sino también para explorar formas reales de multilateralismo de gestión conjunta entre Europa y los países del Sur Global.

UN EXPERIMENTO A GENERALIZAR

Las propuestas defendidas aquí sobre el Global Gateway no son cosméticas.

Pretenden responder a las demandas del Sur y transformar el Gateway en una plataforma creíble para un multilateralismo operativo, equitativo y orientado al futuro.

Reinventar el multilateralismo no significa reconstruir desde cero un sistema universal, sino experimentar iniciativas concretas basadas en intereses compartidos, co-decisión y participación común.

El principio guía no es la uniformidad, sino la convergencia operativa hacia objetivos relevantes para contextos específicos.

Este multilateralismo de geometría variable se materializa en plataformas flexibles capaces de adaptarse a las necesidades de los países socios, valorando sus competencias y responsabilidades, y evitando modelos prescriptivos.

Deberían priorizarse las iniciativas orientadas a misiones comunes —clima, salud, migración—, definidas a través de mesas de diálogo co-dirigidas, abiertas a gobiernos y sociedad civil, apoyadas por mecanismos ágiles de gobernanza voluntaria.

Metodológicamente, lo esencial es la transparencia, adaptabilidad y evaluación participativa. El objetivo inmediato no es construir un nuevo orden rígido, sino dar forma a un ecosistema de alianzas transformadoras que, partiendo de experiencias locales y regionales, contribuya al surgimiento de un multilateralismo eficaz, inclusivo y centrado en el impacto.

CONCLUSIONES

La legitimidad del sistema multilateral dependerá de su capacidad para incluir de manera estable la voz del Sur Global en los procesos de decisión. La geografía de la economía, del poder y de la producción normativa se han ampliado, pero las instituciones que nacieron después de la segunda guerra mundial reflejan un equilibrio ya superado.

Por su peso económico, su estructura multinivel y su experiencia en integración consensuada a lo largo de ochenta años, la Unión Europea **puede desempeñar un papel clave en esta reinvención del multilateralismo**, combinando eficacia y representatividad.

En un contexto donde la hegemonía del Norte ya no es aceptada ni sostenible, Europa debe pasar de una diplomacia vertical a una diplomacia co-proyectual y horizontal, basada en el **empoderamiento mutuo con nuevos socios del Sur** y en la corresponsabilidad.

Europa puede construir conjuntamente contenidos y métodos para enfrentar la fragmentación y la polarización actuales. Solo así podrá contribuir a una globalización reformada, en la que el multilateralismo sea un bien público global y la cooperación económica una palanca de estabilidad y desarrollo compartido.

Referencias

- Razones geopolíticas y una cierta inercia intelectual negaron durante mucho tiempo que estas transformaciones de alcance histórico estuvieran alterando no solo las jerarquías económicas —con profundos impactos en el comercio, la estructura industrial y las finanzas internacionales—, sino también las relaciones sociales, las relaciones internacionales, los equilibrios de poder e incluso nuestras propias formas de pensar. Estos cambios contradijeron profundamente las narrativas predominantes en Occidente, incluida la de "el fin de la historia", y tuvieron que enfrentarse, por ello, a poderosos obstáculos para ser plenamente reconocidos. Además, cuando los intereses divergen y resulta más complejo alcanzar consensos —o cuando las ambiciones hegemónicas así lo exigen—, surge la tentación de restringir las mesas de diálogo a los países llamados "like-minded" y relegar las voces divergentes a los márgenes del proceso decisorio. Así, mientras la descolonización debería haber favorecido la inclusión de los países del Sur y su participación en la deliberación internacional, ello solo ocurrió en algunos casos. Por ejemplo, la OCDE invitó por primera vez a un país del Sur a participar en la deliberación en 1994. Se trató de México, que ese mismo año ingresó en el NAFTA y abandonó el G77, separándose así del grupo de los "países en desarrollo".

- En muchos países de renta baja, el servicio de la deuda ya supera la inversión pública.

- En 2024, la ayuda oficial al desarrollo (AOD) se redujo en un 7,1 %, situándose en torno a 212.000 millones de dólares. La OCDE/CAD prevé una nueva y más significativa disminución en 2025. A pesar de estos recortes, en su conjunto los países europeos siguen siendo los principales donantes de AOD en el mundo. España merece una mención especial en el panorama europeo, ya que aumentó su AOD en un 12 % en 2024.

- Al proponer una visión alternativa de la gobernanza global, los BRICS+ buscan otorgar mayor peso a las perspectivas y los intereses de las economías emergentes.

- Mientras Arabia Saudí y Argentina han renunciado o pospuesto su adhesión.

- También es importante subrayar la convergencia entre la CELAC (Estados Latinoamericanos y Caribeños) y la ASEAN, que se ha intensificado entre 2023 y 2024, favoreciendo los diálogos Sur-Sur y reforzando la demanda de una reforma de la gobernanza global.

- Como la inestabilidad climática, las crecientes desigualdades, los riesgos para la salud, etc.

- Como es sabido, en los últimos quince años Europa ha perdido centralidad económica, entre otras razones estructurales vinculadas al ascenso de nuevos actores emergentes y consolidados. Su participación en el PIB mundial ha descendido del 25 % en 2010 al 16 % en 2024, mientras China ha aumentado su peso (+6 %) y Estados Unidos se mantiene estable. Según la OCDE, algo similar ha ocurrido en las exportaciones de alta tecnología, donde China ha superado a Europa y representa ya una cuarta parte del total mundial

(aunque la UE sigue siendo fuerte en algunos sectores), y en la atractividad de la inversión extranjera directa, donde la UE recibe solo el 14 % de los flujos mundiales, es decir, la mitad de lo que recibía en 2010.

- Cabe señalar que el Comité Económico y Social Europeo (EESC), en su debate sobre el Marco Financiero Plurianual (MFP), subraya: "La necesidad de construir coherencia entre la política exterior, las acciones y acuerdos comerciales y el Fondo Europeo de Competitividad, para garantizar que todos los instrumentos funcionen de manera concertada en apoyo de los objetivos geopolíticos y económicos más amplios de la UE. Tales sinergias ayudarían a desarrollar un enfoque coherente y estratégico que refuerce la posición global de la UE con el fin de lograr un crecimiento sostenible y una resiliencia económica." (EESC Preliminary Draft Opinion on Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing Global Europe REX/611).

- African Union Commission / OECD, Africa's Development Dynamics 2025: Infrastructure, Growth and Transformation, Overview, pp. 2-3

- African Union, International High-Level Panel on Water Investments for Africa, 2023

- African Union Commission / OECD, Africa's Development Dynamics 2025: Infrastructure, Growth and Transformation, Overview, pp. 3

- Bakary Traoré et al., Scaling-up Financing for Infrastructure in Developing Countries: What Can the G7 Do, T7 Task Force 3, 2024, p. 4

- OECD, Survey on Quality Infrastructure, 2021

- AUC/OECD, Africa's Development Dynamics 2025, p. 11

- OECD, Infrastructure for a Climate-Resilient Future, Paris, 2024

- La asociación establecida con los bancos de desarrollo nacionales de todo el mundo a través del movimiento Finance in Common puede desempeñar un papel crucial en este sentido

Manuel González Bedia
Vicerrector de Innovación, Universidad de Zaragoza

III REORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL EUROPEA Y DE INNOVACIÓN EN INTELIGENCIA ARTIFICIAL.

1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea atraviesa un momento decisivo. Sus perspectivas económicas son inciertas, se enfrenta a crecientes tensiones geopolíticas y padece una escasez de suministros en ámbitos estratégicos. Al mismo tiempo, el auge de extremismos pone en entredicho algunos de los principios fundacionales del proyecto comunitario.

En este contexto, la Comisión Europea ha puesto en marcha diversas iniciativas con varios objetivos: no solo evitar que el continente quede rezagado en la senda del crecimiento y la prosperidad, sino también para reforzar su autonomía y competitividad en el escenario global preservando su modelo de sociedad abierta y democrática. La Comisión ha llevado a cabo un replanteamiento en los principios que han venido sustentando la política europea, adoptando una postura más abierta hacia la puesta en marcha de una estrategia industrial activa.

Por encargo de la propia Presidenta de la Comisión, en septiembre de 2024, Mario Draghi -exprimer ministro de Italia y expresidente del Banco Central Europeo- redactó su conocido informe sobre la competitividad y el futuro de la Unión Europea. Este documento, en línea con otro elaborado unos meses antes por el también ex primer ministro italiano Enrico Letta, se ha convertido en una referencia para determinar la orientación comunitaria. El documento aboga por una transformación profunda de la política industrial para frenar el declive económico de Europa. Entre sus principales propuestas destaca un incremento anual de 800.000 millones de euros en inversión pública y privada, junto con reformas estructurales en materia de comercio, mercado interior y armonización normativa.

No es la primera vez que la Unión Europea se plantea adoptar medidas de envergadura en el ámbito de la política industrial. Existen precedentes que muestran cómo la preocupación por la pérdida de competitividad derivó en políticas industriales ambiciosas, por ejemplo, durante las décadas de 1970 y 1980, cuando el temor a quedar rezagados frente a Japón y Estados Unidos impulsó un aumento significativo de la inversión en sectores de alta tecnología.

En esta ocasión, el “informe Draghi” señala a la inteligencia artificial (IA) como el componente estratégico de mayor relevancia de los últimos tiempos y con un potencial

profundamente transformador. Y es, respecto a la IA, donde la UE muestra una importante carencia de grandes empresas proveedoras de tecnologías y servicios inteligentes ofrecidos a escala masiva (como el caso de Amazon Web Services Microsoft Azure, Google Cloud Platform, etc. conocidas como "empresas hiperescalares") y cuyo dominio casi absoluto recae en corporaciones estadounidenses. Para Draghi, este déficit no solo compromete la competitividad digital y la soberanía tecnológica de Europa, sino que también amenaza con dejarla rezagada en múltiples cadenas de valor globales.

Las recomendaciones del informe Draghi recogen múltiples aspectos. En general, el hecho de que las empresas europeas de tecnología se enfrentan a una doble limitación: falta de financiación interna y fragmentación regulatoria; si nos centramos en aspectos técnicos, soportan déficits en disponibilidad de datos, apoyo al emprendimiento o en medidas de atracción de talento científico- técnico.

Destaca la necesidad de incentivos que desbloqueen fuentes de financiación pública y privada, de fortalecer capacidades tecnológicas difundiéndolas en sectores estratégicos, y en reducir barreras normativas para avanzar hacia la armonización de un mercado europeo de IA.

Es así cómo, en este clima de preocupación por el declive europeo, la inteligencia artificial ha pasado a convertirse, en poco tiempo, en una pieza fundamental de la agenda política. La presidenta Von der Leyen y otros líderes comunitarios han asumido que invertir en IA e integrarla en las industrias tradicionales es esencial para garantizar el crecimiento económico y la productividad en toda la Unión y clave en desafíos como la crisis climática o el debilitamiento de su modelo de sociedad democrática.

Siguiendo la inspiración del informe Draghi, la Comisión Europea ha multiplicado sus iniciativas estratégicas. Las medidas lanzadas engloban nuevos programas, mayor inversión y cambios en la regulación. Entre ellas destacan el "Digital Compass 2030", el "AI Continent Action Plan" y el nuevo programa marco FP10. Estas se complementan con la gestión de los remanentes procedentes del Next Generation EU y del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 más el Plan Europeo de Semiconductores, diseñado para reducir la dependencia de proveedores externos, y con la Estrategia Europea de Datos, que busca establecer un mercado común de información interoperable.

¿Qué podemos decir de las medidas desplegadas? ¿la Comisión ha acertado con el paquete de actuaciones que ha definido y puesto en marcha?

Entre el hipotético escenario en el que las medidas resuelvan los cuellos de botella y estimulen la IA en Europa a la posibilidad de que esto no suceda, los europeos nos jugamos tener el control de nuestro destino tecnológico o condenarnos a una dependencia estructural de potencias externas.

En las siguientes secciones expondremos aquellos aspectos que consideramos más sensibles en el programa de actuaciones de la Comisión y pospondremos recomendaciones y propuestas concretas. Empecemos con el diagnóstico y

posteriormente plantearemos qué alternativas podrían mitigar los problemas encontrados.

2. PROYECTO UE DE SOBERANÍA TECNOLÓGICA: DIAGNÓSTICO

La política industrial europea en materia de inteligencia artificial atraviesa un momento decisivo. Asistimos a un abanico de medidas que suponen una movilización sin precedentes de fondos públicos, con cifras y prioridades definidas. Los discursos institucionales presentan estas políticas como la mejor vía hacia el crecimiento económico, la competitividad global y los beneficios sociales de la IA. Pero puede que, paradójicamente, algunas refuercen las mismas estructuras de poder y de dependencia tecnológica que Europa quiere superar.

> "El peligro es que la actual política industrial en inteligencia artificial pueda convertirse en una "carrera armamentística tecnológica" provocada por el impulso mimético entre competidores y que, indirectamente, termine consolidando el poder de los actores dominantes."

No expondremos con detalle todas las actuaciones que se están desplegando (el "*qué")* sino si en los modos *(*el "*cómo*") se intuye la mejor manera de alcanzar los objetivos sociales, democráticos y colectivos que se están buscando.

El peligro es que la actual política industrial en inteligencia artificial pueda convertirse en una "carrera armamentística tecnológica" provocada por el impulso mimético entre competidores y que, indirectamente, termine consolidando el poder de los actores dominantes.

Destacamos los aspectos críticos fundamentales organizados en cuatro bloques:

- Inversión y diversidad tecnológica
- Innovación emergente y dinámicas de mercado
- Marco regulatorio y administrativo
- Procesos de diseño de políticas

2.1. INVERSIÓN Y DIVERSIDAD TECNOLÓGICA

INVERSIÓN AMBICIOSA Y, AUN ASÍ, INSUFICIENTE

Es innegable que el gran salto cualitativo que las técnicas de Inteligencia Artificial han experimentado en los últimos años se ha producido gracias a la combinación de grandes supercomputadores junto a técnicas de explotación estadística en ingentes bases de datos. La inversión que requieren estos sistemas es enorme. Por fijar la escala: en términos económicos, la estimación del coste que exige poner en marcha un modelo de inteligencia artificial como el popularmente conocido "chatGPT" (en la jerga, un modelo GPT-3.5) es de aproximadamente mil millones de euros en su fase de entrenamiento.

La movilización económica de la Comisión Europea para impulsar la inteligencia artificial se apoya en dos ejes.

Por un lado, para dar servicios al sector productivo y la industria, se lanzan las actuaciones de creación de grandes infraestructuras –"fábricas de IA" y recientemente "Gigafactorías"-. Dentro de la iniciativa InvestAI, que tiene previsto movilizar unos 200.000 millones de euros, se han reservado 20.000 millones para crear hasta 4-5 Gigafábricas de IA; para el programa de "Fábricas de IA", de tamaño estándar, se han movilizado alrededor de 10.000 millones hasta el momento.

Por otro lado, en el ámbito científico y de innovación, la puesta en marcha de la iniciativa "GenAI4EU", destinada a fomentar la adopción de esta tecnología en la ciencia y el sector público, supera el compromiso inicial de 500 millones de euros anunciado en enero de 2024. En estos momentos, tiene una financiación prevista de cerca de 700 millones entre Horizonte Europa, el Programa Europa Digital y el Consejo Europeo de Innovación.

Ambos programas suponen una movilización muy ambiciosa pero que –en un entorno de aceleración exponencial de inversiones – puede resultar escasa.

Veamos algunos datos. Hasta 2027 se contemplan 3.300 millones de euros para las *"fábricas de IA"* y 500 millones para *"GenAI4EU"*, cifras modestas frente a las de los grandes actores internacionales: solo Microsoft invertirá 2.700 millones de dólares en Brasil y 4.700 millones en Italia en los próximos años. A esto se suma que parte del capital europeo que se invierte beneficia directa o indirectamente a compañías estadounidenses. Por ejemplo, en 2023, dos tercios de los 27.000 millones de dólares invertidos en *startups* europeas de IA generativa terminaron absorbiéndolo plataformas de escalado, como Microsoft, Amazon y Google. Existe el peligro de que la inversión en el sector europeo de IA termine reforzando la hegemonía de los gigantes tecnológicos en lugar de consolidar un ecosistema propio.

DIVERSIDAD TECNOLÓGICA DECRECIENTE

Posiblemente haya otro rasgo de la evolución reciente de las tecnologías de Inteligencia Artificial que suponga un problema menos visible, pero igualmente relevante. A lo largo

de la última década, en el contexto de la Inteligencia Artificial, los organismos públicos que financian proyectos y definen agendas, realizando inversiones y desplegado actuaciones, han participado colectivamente en el estrechamiento temático del área.

Estudios recientes demuestran, con un respaldo empírico contundente, que la investigación pública en inteligencia artificial está reduciendo los temas abordados, impulsada por el peso creciente del sector privado cuya agenda comercial lidera el desarrollo tecnológico (también mediante la influencia que ejerce en las prioridades científicas de las universidades y centros de los sistemas públicos de investigación vía colaboraciones y pasarelas público-privadas). Estos estudios advierten del riesgo de bloqueo en las trayectorias tecnológicas al descartar de facto alternativas a la investigación dominante, lo que podría encerrar a la disciplina en diseños subóptimos con efectos negativos a medio-largo plazo.

La diversidad en la investigación científica es uno de los valores fundamentales a preservar desde el ámbito público en el diseño de políticas tecnológicas, puesto que permite una "gestión de cartera", es decir, reduce vulnerabilidades frente a los cambios que puedan surgir, a la vez que maximiza los mecanismos de recombinación de ideas diferentes. La concentración de recursos intelectuales en un nicho demasiado estrecho también afecta a la creatividad y a la resiliencia del campo.

2.2. INNOVACIÓN EMERGENTE Y DINÁMICAS DE MERCADO

EXPROPIACIÓN DEL TALENTO EUROPEO

Las innovaciones recientes más relevantes en el ámbito de la IA han venido impulsadas por pequeñas empresas emergentes, fundamentalmente americanas y chinas. De ellas han surgido las mayores revoluciones digitales de nuestro tiempo. Nos referimos a actores entre los que se encuentran Gemini, Baidu, Claude o la serie GPT de OpenAI.

La Comisión Europea, inspirada en este fenómeno, quiere impulsar la creación de un mercado más competitivo para empresas innovadoras "made in EU". Sin embargo, la cadena de valor global de la IA no opera como un mercado abierto, sino casi como un sistema planificado por un reducido conjunto de grandes corporaciones - Microsoft, Amazon, Alphabet, etc.- que dominan el despliegue de la inteligencia artificial a gran escala. Su posición privilegiada se sustenta en monumentales infraestructuras tecnológicas (de supercomputación, almacenes de datos y redes de distribución global) y en una capacidad de inversión prácticamente ilimitada, lo que les ha permitido consolidarse con rapidez a nivel global.

A diferencia de los antiguos monopolios, estas empresas ejercen su poder más allá de su sector, dirigiendo el desarrollo de aplicaciones futuras de IA, controlando la red mundial de la innovación desde sus propias nubes y estableciendo las reglas de un ecosistema que miles de organizaciones co-crean, pero del que solo unas pocas obtienen beneficios desproporcionados. Las razones del éxito de compañías americanas como Anthropic y

OpenAI reside en las alianzas estrechas que han establecido con gigantes tecnológicos, intercambiando capacidad financiera y computacional por acceso privilegiado a modelos y tecnologías.

En un contexto como el actual, las grandes tecnológicas que conforman este núcleo del ecosistema, tienen la opción de beneficiarse en fases de la cadena de valor, de las innovaciones que generan las pequeñas empresas periféricas, manteniendo el control sobre la cadena de valor global. Aunque las *startups* europeas entrenasen sus modelos en superordenadores públicos de la UE, si finalmente se ven obligadas a desplegarlos en las nubes de las grandes tecnológicas -que no solo ofrecen infraestructura como servicio sino también catálogos de herramientas y soluciones preconfiguradas- una política industrial europea centrada solo en el apoyo a empresas emergentes e innovadoras puede resultar ineficaz.

Al dominar el ecosistema, orientan los incentivos y disuaden a nuevas empresas de entrar en determinados segmentos, fomentando trayectorias de innovación complementarias a su propia oferta.

La trayectoria de *startups* referentes en Europa como Mistral (Francia) o Aleph Alpha (Alemania) demuestra hasta qué punto el ecosistema europeo de IA se encuentra entrelazado con el global y completamente condicionado y dominado por estas grandes plataformas tecnológicas. Estas dos empresas han optado por reorientar su actividad. Aleph Alpha ha anunciado que dejará de entrenar sus propios modelos para centrarse en el desarrollo de soluciones de apoyo, mientras que Mistral ha decidido evolucionar hacia una plataforma para desarrolladores. Otras compañías europeas similares han preferido especializarse en nichos de mercado concretos, alejándose del costoso desarrollo de modelos cerrados.

NUDOS GORDIANOS EN LAS LEYES DE LA COMPETENCIA Y EN LOS INSTRUMENTOS DE CAPITAL-RIESGO

En los planes de la Comisión Europea, la IA se considera una tecnología en la que las empresas y *startups* europeas tendrían margen para alcanzar posiciones de liderazgo, una vez identifiquen y potencien sus nichos estratégicos. Sin embargo, no explica cómo va a materializarse en un contexto donde empresas *hiperescalares* cada vez refuerzan más su dominio ampliando su poder de mercado.

Esta situación de concentración de poder dibuja un futuro preocupante. Las autoridades de competencia miran con preocupación estas dinámicas, pero hasta ahora no se han adoptado medidas efectivas para limitar su poder o reestructurar el mercado. La “igualdad de condiciones” que reclama el informe Draghi -y que constituye uno de los pilares del discurso político de la Unión- sigue siendo, por el momento, un objetivo tan necesario como difícil de alcanzar.

Más allá de las leyes antimonopolio de las empresas europeas, el panorama financiero al que pueden acceder presenta diferencias respecto al americano. La posibilidad de que

una empresa europea de IA que destaque, pueda crecer depende de financiación pública y de fondos de bancos nacionales, pero también de recursos de capital riesgo corporativo que principalmente tiene origen estadounidense. Europa carece de un ecosistema de capital riesgo como el americano capaz de asumir los elevados costes de las infraestructuras para escalar sus innovaciones en IA. La alternativa que plantea Europa consiste en liberar activos de los fondos de pensiones y seguros europeos, con el objetivo de impulsar la expansión de las *startups* tecnológicas. Esta estructura de inversión, muy diferente a la estadounidense, genera una economía política muy distinta. Mientras las empresas de IA norteamericanas suelen financiarse con excedentes de los gigantes tecnológicos y operan con horizontes de rentabilidad más amplios, las europeas dependen de ciclos de financiación más cortos y condicionados por la intervención pública, lo que limita su capacidad para competir a escala global.

2.3. MARCO LEGAL Y ADMINISTRATIVO

CAMBIOS URGENTES EN NORMATIVA Y REGULACIÓN

La revolución de la Inteligencia Artificial se está produciendo bajo el control de los mismos conglomerados que fueron objeto de políticas antimonopolio tardías e insuficientes. Las autoridades encargadas de la competencia reconocen no haber actuado a tiempo frente al crecimiento exponencial de las grandes empresas tecnológicas en su momento. La regulación, diseñada para un entorno analógico donde el poder de mercado se medía en función de cuotas o precios visibles, no sirve en la economía digital, donde el poder no se ejerce exclusivamente a través del control de un mercado específico, sino mediante la acumulación estratégica de recursos complementarios: talento, datos e infraestructuras. Las adquisiciones de empresas no buscan únicamente eliminar competidores, sino absorber capacidades y activos que serían costosos o lentos de desarrollar orgánicamente. Hay numerosos ejemplos de cómo este enfoque convencional, basado en mediciones estáticas de mercado, se mostró ineficaz en casos emblemáticos como los de las adquisiciones Meta/Instagram o Meta/WhatsApp, donde la concentración de poder no se reflejaba en los precios, sino en el control y acceso a la información y a datos estratégicos.

Este fenómeno en el que las grandes corporaciones amplían su dominio trasladando sus capacidades a nuevos ámbitos, obteniendo la ventaja de ser las primeras en llegar y desincentivando la competencia se denomina en ocasiones “militarización de activos complementarios”. Al utilizar la interdependencia de sus plataformas para influir en las decisiones de arquitectura de las empresas emergentes, neutralizan su papel como competidores reales.

Mientras las grandes corporaciones refuercen su posición, las actuaciones europeas en esta materia no dispondrán de las palancas adecuadas para generar las dinámicas de crecimiento necesarias y previstas. Las agencias europeas que analizan las reglas de la

competencia necesitan, por tanto, una respuesta más adaptada al contexto actual, que modifique el marco tradicional del análisis antimonopolio.

NECESIDAD DE NUEVOS INSTRUMENTOS DE INCENTIVACIÓN DESDE LO PÚBLICO

Aún a pesar de que las grandes corporaciones han utilizado sus ventajas de escala para consolidar su dominio, "ocupando" de forma preventiva los nuevos espacios de la economía digital, es también cierto que no es siempre necesario para toda pequeña empresa emergente saltar a una escala global.

La "obsesión por la escala" puede hacernos olvidar que existen otros nichos de negocio (en la administración, en el sistema público) sin necesidad de tener que proyectar sus activos tecnológicos a gran escala, perpetuando con ello el modelo extractivo en el que el poder de mercado se protege y se proyecta hacia el futuro.

Este es también otro reto para los reguladores. La necesidad de un nuevo marco conceptual normativo y de instrumentos de intervención operativa -una I+D política en materia antimonopolio- que permita superar la aplicación rígida y obsoleta de normas pensadas para un mundo analógico.

2.4. PROCESO DE ELABORACIÓN DE POLÍTICAS TECNOLÓGICAS

BALANCE ENTRE EFICIENCIA Y BIEN COMÚN

La experiencia nos muestra que, sin mecanismos claros de rendición de cuentas y condiciones orientadas al bien común, la política industrial tiende a servir a los intereses privados antes que al interés público. La posibilidad de una infraestructura europea cuyo control sea público es mucho más necesaria a medida que los servicios digitales se integran en sectores críticos como la sanidad, la energía, el transporte y la administración; en esos casos, el control de las infraestructuras tecnológicas se convierte en una cuestión fundamental y de supervivencia, comprometiendo la autonomía estratégica del continente al facilitar bases de datos sensibles a legislaciones foráneas.

FALTA DE REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

Existen algunas paradojas entre la defensa de valores europeos y los de otros competidores cuando se materializan en forma de regulación. Sirva de ejemplo la comparación entre cómo se diseñó la la Ley de Chips europea y la Ley CHIPS and Science Act de Estados Unidos. Con el fin de asegurar la competitividad de la UE en semiconductores, la Ley Europea de Chips movilizó 43.000 millones de euros en inversión público-privada con el fin de duplicar la cuota europea de producción mundial de chips.

El principal beneficiario fue la empresa estadounidense Intel que, pese a su pérdida de competitividad frente a nuevos productores de chips de IA, seguía dominando el mercado de procesadores. En 2023, Intel firmó un acuerdo de inversión con Alemania por 30.000 millones de euros, condicionado a una subvención pública de 10.000 millones. Sin embargo, en septiembre de 2024 -pocos días después de la aprobación del proyecto por la Comisión Europea- Intel anunció la suspensión de sus inversiones en Europa, dejando en evidencia la fragilidad de la política comunitaria.

Más allá del fracaso coyuntural, el problema de fondo a rescatar en este ejemplo es que la Ley de Chips carecía de un planteamiento claro sobre cómo transformar el sector europeo de semiconductores sin imponer condiciones sociales, medioambientales o redistributivas que vincularan las ayudas públicas a objetivos de interés general. En el diseño de esta política, ni sindicatos, organizaciones medioambientales ni entidades de la sociedad civil participaron en las consultas. El contraste con la redacción de la Ley CHIPS and Science Act de Estados Unidos es significativo. La legislación estadounidense incorporó subvenciones públicas, integrando a sindicatos y a otros grupos con representación social, en el consenso final de los objetivos políticos y sociales que discurrieron desde la competencia estratégica con China hasta la protección laboral. Las empresas que accedieron a dichos fondos tuvieron que presentar programas de recursos humanos y laborales que incluían formación, salarios competitivos y medidas para colectivos desfavorecidos. El incumplimiento de estas condiciones conllevaba la suspensión o devolución de la financiación. El proyecto estadounidense se caracterizó por una mayor participación de la sociedad civil, y por mecanismos de transparencia para el seguimiento, incorporando cláusulas laborales y medioambientales estrictas.

3. PROYECTO UE DE SOBERANÍA TECNOLÓGICA: RECOMENDACIONES

La estrategia industrial digital de la Unión Europea parte, en buena medida, de una confianza excesiva en que la IA incrementará la productividad en todos los sectores económicos. Asumir una visión centrada en el producto -la nube, los servicios digitales o las aplicaciones de IA- sin atender a las transformaciones estructurales que implican en los modos de producción, puede conllevar problemas de implantación.

Tras mostrar algunos de los puntos sensibles o deficitarios en la elaboración de la política europea de IA, pasaremos a mostrar cómo podríamos complementar las políticas desplegadas. Tomemos de nuevo los cuatro bloques anteriores y expongamos las recomendaciones que podrían suponer diques de contención respecto a los problemas señalados.

- Inversión y diversidad tecnológica
- Innovación emergente y dinámicas de mercado
- Marco regulatorio y administrativo
- Procesos de diseño de políticas

3.1. INVERSIÓN Y DIVERSIDAD TECNOLÓGICA

INVERSIÓN Y FINANCIACIÓN ESTABLE EN I+D+I

Se han lanzado diversas actuaciones en los últimos años, con la pretensión de dar un impulso fuerte a infraestructuras digitales de carácter público. Existen casos de éxito y otros, donde el apoyo ha estado más fragmentado o no ha tenido continuidad. Por ejemplo, una de las iniciativas más conocida para reducir la dependencia con los proveedores extranjeros de servicios en la nube, fue la puesta en marcha de Gaia-X, cuyo objetivo fue el de crear un ecosistema que diese prioridad a la soberanía de los datos y cumpliera con la normativa europea.

Otro ejemplo de éxito ha sido la política EuroHPC (European High Performance Computing) de impulso a la supercomputación en Europa. Mediante instrumentos como el EuroHPC JU (Joint Undertaking) -la asociación entre a Comisión Europea, los Estados miembros y socios industriales- se ha construido una infraestructura paneuropea de supercomputación de nivel mundial.

> "Recomendación 1. Apostar por inversiones en investigación y desarrollo estratégico más ambiciosas y sostenidas en el tiempo, que garanticen los periodos íntegros para investigaciones estratégicas de largo plazo."

También se interpreta como un éxito la movilización y formación de recursos humanos en la comunidad científica europea a través de los programas Horizonte Europa y Europa Digital, iniciativas que, aunque ambiciosos, se basan en proyectos temporales, centrados en innovaciones incrementales, pero no en el mantenimiento sostenible de infraestructuras a largo plazo.

Recomendación 1. *Apostar por inversiones en investigación y desarrollo estratégico más ambiciosas y sostenidas en el tiempo, que garanticen los periodos íntegros para investigaciones estratégicas de largo plazo.*

INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURAS DE IA PÚBLICAS Y DISTRIBUIDAS

La tentación de replicar los grandes monopolios tecnológicos extranjeros para crear un "campeón europeo" resulta poco realista dada la magnitud financiera requerida y, sobre todo, insuficiente desde el punto de vista estructural. El verdadero problema no radica en la nacionalidad de las empresas, sino en su modelo de apropiación del valor, basado en capturar el conocimiento y los datos generados colectivamente. Por ello, la solución no pasa por promover la competencia, sino por replantear el papel del Estado y del sector público en la configuración de estos ecosistemas tecnológicos. En lugar de un campeón

europeo, la Comisión Europea debería apostar por un modelo alternativo de inteligencia artificial más deseable. La pregunta crucial no es técnica sino política, es decir, se refiere a cómo orientar el desarrollo de modelos de IA que respondan a necesidades sociales y soberanas de la ciudadanía europea.

La alternativa a estas corporaciones es la creación de una infraestructura digital, pública e independiente, que integre computación en la nube, chips avanzados, inteligencia artificial y espacios de datos. Estos activos deben ser de propiedad pública como lo son otras infraestructuras críticas en la UE, preservando bienes públicos esenciales, equivalentes a las carreteras o la electricidad, y gestionados bajo normas europeas que garanticen su uso al servicio de los intereses colectivos.

> "Recomendación 2. Avanzar hacia el diseño de "infraestructuras públicas digitales" cuyas medidas de acceso, privacidad y transparencia se hagan desde la titularidad pública, facilitando la implicación colaborativa tanto en el control como en la gobernanza de la infraestructura."

La interoperabilidad en estas infraestructuras es un elemento imprescindible para coordinar, descentralizar, y empoderar a personas e instituciones, desde administraciones y universidades pasando por organizaciones civiles, y es el modo más eficaz de colaboración entre los Estados miembros y las instituciones europeas en un modelo de inteligencia colectiva y distribuida. Europa podría consolidarse como socio tecnológico y científico de países como Brasil, India o Taiwán, que también están construyendo infraestructuras digitales públicas, promoviendo alianzas con el Sur Global y con democracias afines. De esta manera, la UE pasaría de ser percibida como un regulador digital a convertirse en un actor colaborativo y co-diseñador de un futuro tecnológico más justo y sostenible.

Recomendación 2. *Avanzar hacia el diseño de "infraestructuras públicas digitales" cuyas medidas de acceso, privacidad y transparencia se hagan desde la titularidad pública, facilitando la implicación colaborativa tanto en el control como en la gobernanza de la infraestructura.*

INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURAS COLABORATIVAS Y ABIERTAS

Los modelos de código abierto - de acceso compartido al conocimiento, a los datos y a las herramientas- no son una solución definitiva ni la panacea, pero sí una pieza fundamental para contrarrestar la creciente concentración de poder en el sector. A lo largo de la historia digital, ha habido experiencias exitosas de sistemas de código abierto

que han demostrado su impacto y capacidad transformadora en la industria tecnológica. Experiencias como Linux o Android han mostrado cómo la colaboración abierta ayuda a despegar la innovación, mejorar la seguridad y ofrecer mayor diversidad de opciones a consumidores y desarrolladores. Sin embargo, esta no es la condición actual de los sistemas de IA: modelos, datos y herramientas más avanzadas están encerrados en plataformas propietarias y con barreras de acceso.

> "Recomendación 3. Impulsar ecosistemas de "IA abierta" que proyecten iniciativas orientadas al interés general, la participación ciudadana y la rendición de cuentas en infraestructuras de datos y tecnologías compartidas."

Promover una IA abierta supone democratizar el acceso a los recursos computacionales y al conocimiento técnico. Esto debería conllevar iniciativas comunitarias en política industrial, que se apoyasen más en la investigación de universidades y laboratorios públicos, preservando espacios desatendidos por la iniciativa privada. Deben estar acompañados de mecanismos de transparencia, auditorías públicas y evaluaciones de impacto que garanticen que los beneficios de la IA se distribuyen equitativamente y no refuercen estructuras de poder existentes mediante condiciones vinculantes, como licencias abiertas, gobernanza participativa y cláusulas que aseguren que los beneficios reviertan en la sociedad.

Recomendación 3. *Impulsar ecosistemas de "IA abierta" que proyecten iniciativas orientadas al interés general, la participación ciudadana y la rendición de cuentas en infraestructuras de datos y tecnologías compartidas.*

MEDIDAS QUE INCREMENTEN LA DIVERSIDAD TECNOLÓGICA

> "Recomendación 4. Apostar por programas de I+D+i que preserven la diversidad tecnológica y eviten que las trayectorias queden encerradas en bloqueos prematuros generando fuentes de concentración, homogeneidad o fragilidad. Apoyar la diversidad tecnológica es también evitar que las inercias de mercado se conviertan en resistencias para el desarrollo de opciones alternativas."

Es importante evitar que los fondos públicos no terminen alineados con las agendas de las empresas que ya dominan el mercado. La política puede desempeñar un papel

importante en orientar el desarrollo de trayectorias tecnológicas que aseguren la diversidad de las temáticas técnicas que se exploran con el fin de evitar que se encierren prematuramente en desarrollos de inferior calidad. Este es también un ejemplo del "principio de precaución" en el diseño de políticas públicas: frente a las implicaciones sociales negativas que puedan derivarse en el futuro, debe considerarse que la responsabilidad social de los políticos se extiende a una escala intergeneracional.

Recomendación 4. *Apostar por programas de I+D+i que preserven la diversidad tecnológica y eviten que las trayectorias queden encerradas en bloqueos prematuros generando fuentes de concentración, homogeneidad o fragilidad. Apoyar la diversidad tecnológica es también evitar que las inercias de mercado se conviertan en resistencias para el desarrollo de opciones alternativas.*

3.2. INNOVACIÓN EMERGENTE Y DINÁMICAS DE MERCADO

RETENCIÓN DEL TALENTO DIGITAL

El desarrollo de la inteligencia artificial europea depende no solo de las infraestructuras y la inversión, sino también del talento y la creatividad. La importancia de formar y retener investigadores y profesionales especializados es imprescindible. Somos conscientes que gran parte del talento académico europeo está parcialmente empleado o financiado por empresas como Amazon, Microsoft o Google, lo que refuerza la dependencia estructural de Europa respecto a estos actores.

> "Recomendación 5: Poner en marcha políticas de talento que redefinan las relaciones entre investigación pública y privada, con financiación garantizada, creando entornos atractivos capaces de atraer y retener investigadores e ingenieros de IA de alta cualificación que provengan de grandes tecnológicas o sus filiales."

Recomendación 5: *Poner en marcha políticas de talento que redefinan las relaciones entre investigación pública y privada, con financiación garantizada, creando entornos atractivos capaces de atraer y retener investigadores e ingenieros de IA de alta cualificación que provengan de grandes tecnológicas o sus filiales.*

MEDIDAS PARA MODIFICAR DINÁMICAS CONSOLIDADAS EN EL MERCADO DE LA IA

Las infraestructuras computacionales de las grandes corporaciones no son simples productos, sino entornos de producción y generación de servicios digitales. Estos entornos se están convirtiendo también en plataformas esenciales para la producción

económica en sentido amplio. Por ejemplo, en sectores como la industria automovilística, el valor de estas infraestructuras no reside en los ingresos derivados de suscripciones o licencias, sino en su capacidad para reconfigurar técnica y financieramente las operaciones de estas organizaciones empresariales hacia modelos de producción que se inserten en sus entornos.

> ”Recomendación 6. Impulsar políticas industriales que reviertan dinámicas de concentración de poder e induzcan otras nuevas. Solo es posible revertir estos procesos si se articulan medidas que impliquen una reconfiguración política y económica, con el impulso estricto de las instituciones.”

Pensemos, por ejemplo, en la siguiente situación: una empresa automovilística que pretende hacer reingeniería de sus procesos y transformarlos progresivamente para que se gestionen por un hiperescalar, integrando sus dispositivos finales dentro de un sistema interconectado en su nube. Con esta decisión está poniendo en manos de los proveedores tecnológicos la esencia misma de su modelo productivo, permitiendo que se introduzcan en el núcleo operativo y financiero, con capacidad de establecer relaciones de largo plazo. De esta manera, las empresas proveedoras consolidan un poder estructural al convertirse en infraestructuras permanentes sobre las que se sustenta la producción de múltiples sectores. El resultado es la convergencia hacia un régimen de concentración de infraestructuras de diversos sectores productivos, donde los hiperescalares se consolidan como los entornos de producción genuinos a escala global.

Recomendación 6 . *Impulsar políticas industriales que reviertan dinámicas de concentración de poder e induzcan otras nuevas. Solo es posible revertir estos procesos si se articulan medidas que impliquen una reconfiguración política y económica, con el impulso estricto de las instituciones.*

3.3. MARCO LEGAL Y ADMINISTRATIVO

HACER INNOVACIÓN CON LA REGULACIÓN

La tradición reguladora en la Comisión Europea ha generado una cultura corporativa que algunas empresas usan para diferenciarse mediante valores basados en la confianza. El cumplimiento normativo se utiliza como atributo empresarial y de diferenciación frente a empresas con otra normativa local. Es el conocido como “efecto Bruselas”, un elemento que ha tenido éxito como instrumento de globalización regulatoria, no siempre recibido positivamente pero que, en ciertos casos, ha hecho que Europa lidere cambios regulatorios más justos.

"Recomendación 7. Utilizar, como palanca estratégica, la regulación para favorecer la innovación, utilizándola como un instrumento activo para guiarla, garantizando un desarrollo tecnológico que refuerce los valores fundamentales europeos."

Está emergiendo en la UE un ecosistema de auditoría, cumplimiento y garantía, en el que la adecuación a la normativa europea se convierte en una herramienta estratégica para proteger la cuota de mercado. Contrario a la narrativa que presenta la regulación como un obstáculo a la innovación, esta es una prueba de que una aplicación inteligente y del marco normativo puede constituir un verdadero motor de desarrollo tecnológico sostenible.

Recomendación 7. *Utilizar, como palanca estratégica, la regulación para favorecer la innovación, utilizándola como un instrumento activo para guiarla, garantizando un desarrollo tecnológico que refuerce los valores fundamentales europeos.*

IMPULSO A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA COMO PALANCA DE CAMBIO ESTRUCTURAL

La contratación pública constituye una de las herramientas más eficaces- frecuentemente subutilizadas- para orientar que el desarrollo de los ecosistemas europeos de inteligencia artificial sigan trayectorias tecnológicas alterativas. Es necesario que las directivas europeas de contratación pública no establezcan la adjudicación de contratos basándose únicamente en el precio más económico sino incorporando otros factores estratégicos como la autonomía digital, la sostenibilidad, la protección de la privacidad o la gobernanza de las tecnologías adquiridas.

"Recomendación 8. Modificar aquellos aspectos de la contratación pública que faciliten que las inversiones públicas europeas contribuyan más eficazmente a construir infraestructuras digitales seguras y sostenibles en territorio europeo, garantizando que el dinero público movilizado esté alineado con el interés general."

Recomendación 8. *Modificar aquellos aspectos de la contratación pública que faciliten que las inversiones públicas europeas contribuyan más eficazmente a construir infraestructuras digitales seguras y sostenibles en territorio europeo, garantizando que el dinero público movilizado esté alineado con el interés general.*

3.4. PROCESO DE ELABORACIÓN DE POLÍTICAS TECNOLÓGICAS

DISEÑAR POLÍTICAS QUE INCLUYAN EL INTERÉS PÚBLICO ENTRE SUS REQUISITOS

Es imprescindible que el interés público que se esgrime como elemento fundamental para el futuro tecnológico de Europa impregne procedimientos y normativas a niveles más operativos. Que los principios de sostenibilidad, equidad o transparencia se vean reflejados explícitamente en el diseño de procedimientos, por ejemplo, condicionando las subvenciones a un reparto más equitativo del beneficio con los trabajadores, a su reinversión dentro de Europa, o que -en general- la política industrial promueva una economía más diversa y equilibrada.

> "Recomendación 9. Incorporar mecanismos para vincular la política industrial no solo con indicadores de competitividad económica, sino también con índices sobre equidad social, bien común e impacto colectivo."

Recomendación 9. *Incorporar mecanismos para vincular la política industrial no solo con indicadores de competitividad económica, sino también con índices sobre equidad social, bien común e impacto colectivo.*

INCENTIVAR LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL E IMPONER LA TRANSPARENCIA COMO REQUISITO

El "Informe Draghi" subraya la necesidad de un diálogo social que integre a sindicatos, empresarios y sociedad civil en la definición de los objetivos industriales europeos. Existen numerosos ejemplos de cómo, la falta de participación social en programas de digitalización del sector público, orientados a la reducción de costes, han provocado fenómenos de "pobreza inducida digitalmente", en los que la automatización de procesos ha supuesto discriminación y exclusión social, desplazando la carga burocrática hacia los grupos más vulnerables. Los responsables políticos deben abrir los procesos tecnológicos a la revisión de sociedad civil y de las comunidades locales, y establecer mecanismos efectivos de control ciudadano.

"Recomendación 10. Poner en marcha iniciativas que permitan a los ciudadanos ejercer su capacidad de participación, supervisión y control sobre las decisiones tecnológicas."

4. PROYECTO UE DE SOBERANÍA TECNOLÓGICA: PROPUESTAS CONCRETAS

En este apartado, siguiendo el esquema de las secciones previas, nos proponemos plantear iniciativas concretas. Actuaciones prioritarias sobre las que diseñar los cambios y generar las dinámicas necesarias que hemos esbozados en los puntos previos.

4.1. INVERSIÓN Y DIVERSIDAD TECNOLÓGICA

INVERSIONES E INFRAESTRUCTURAS

Propuesta 1.1. Incrementar las inversiones europeas de I+D en IA sin perder su independencia ni convertirse en un instrumento subsumido de las políticas industriales. Acelerar la puesta a disposición de la comunidad investigadora europea de aquellos instrumentos y servicios de IA necesarios para que la UE no pierda la autoridad científica en las áreas que lidera ni su posición global.

La iniciativa InvestAI que ha propuesto la Comisión tiene intención de movilizar 200.000 millones de euros en inteligencia artificial durante varios años, extrayéndolos de programas existentes de la UE con componentes digitales, como el Horizon Europe, el Digital Europe Programme y el InvestEU. Existe el riesgo, actualmente en discusión, de que una parte significativa del presupuesto del programa científico europeo se incorpore en el llamado European Competitiveness Fund. Sería un error extraer fondos de investigación básica en lugar de incrementarlos.vEn todo caso, la brecha de inversión con EEUU/China es inalcanzable. Por cada euro que invierte Europa, EEUU invierte 10 y China 5. Durante 2024, EEUU invirtió 200.000 millones de $ en IA (capital privado), China invirtió unos 100.000 millones de $, y los programas que está valorando poner en marcha la UE prevén unos 20.000 millones de € anuales en el mejor de los casos.

Por otro lado, la Comisión ha puesto en marcha un proyecto piloto para proveer de "Recursos para la Ciencia de la IA en Europa" (Resource for AI Science in Europe, RAISE) que permita el progreso y la investigación de vanguardia. Cada vez con más frecuencia, la investigación necesitará desarrollar modelos de IA especializados como palanca de avance en todas las disciplinas científicas. Sin embargo, la iniciativa se ha destinado exclusivamente a dos áreas prioritarias -materiales y biociencias- y el calendario de

despliegue es muy largo para cubrir otras disciplinas: estas dos áreas serán las únicas que recibirán recursos durante el periodo 2025-27. Con esta velocidad de toma de decisiones, la Comisión no está alineada con el ritmo de evolución de esta tecnología. Mientras que los planes de Bruselas se extienden, como en esta iniciativa, en tres años (2025: estudio normativo; 2026: ejecución del programa; 2027: evaluación del programa) en un periodo similar, OpenAI tiene previsto lanzar GPT-6 (2026), GPT-7 (2027) y GPT-8 (2028).

Propuesta 1.2. Apoyar la puesta en marcha de infraestructuras digitales europeas, promovidas por la Comisión o los estados miembros, garantizando demanda interna mediante requisitos al sector público de que la utilice junto a la creación de un "Fondo Soberano de Infraestructuras" para apoyar las inversiones públicas necesarias en las soluciones.

Sin cambios en la política que impulsen una IA pública, el discurso de "soberanía" seguirá sosteniéndose sobre medidas basadas en una estructura de capital-privado competitivo y orientado al mercado, y los fondos de la UE estarán ayudando a concentrar el poder en los mismos actores. Hay que dar la bienvenida a proyectos como "Apertus", lanzado en septiembre del 2025 por la École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), ETH Zürich (ETH Zürich) y Swiss National Supercomputing Centre (CSCS), que es una iniciativa pública de alto nivel que provee a Europa de tecnología de IA pública, transparente y auditable. Está diseñado para facilitar el acceso de pequeñas empresas, instituciones de investigación y administraciones públicas a modelos de IA avanzados sin depender de proveedores comerciales. Es un ejemplo de "infraestructura de IA" de carácter público, al estilo de otros servicios que se consideran básicos para la sociedad (atención sanitaria, suministro eléctrico, gestión de residuos, etc.).

Propuesta 1.3. Crear una "Agencia Pública Europea de Modelos Abiertos" que coordine infraestructuras digitales europeas, con mandato para la gestión de datos y modelos, e implemente normas de acceso diferenciadas según el tipo de organización que acceda.

Numerosos proyectos científicos de alto coste y riesgo han sido liderados desde lo público (los proyectos Genoma Humano, Apolo, Manhattan, etc. y en el caso europeo, el Airbus, CERN, etc.). Una entidad pública para gestionar una infraestructura pública en IA ofrece una alternativa perfectamente atractiva. Al igual que el GPS -diseñado para uso militar y posteriormente abierto al público- este modelo podría centralizar los recursos esenciales a la vez que fomenta la innovación descentralizada en los ámbitos periféricos (así surgieron sistemas públicos propios como el Galileo).

MEDIDAS QUE INCREMENTEN LA DIVERSIDAD TECNOLÓGICA

Propuesta 2. Reformar los incentivos académicos y de investigación para el desarrollo de proyectos interdisciplinares de IA y dedicación de recursos financieros reservados para proyectos de investigación en temáticas de IA alternativas a la estándar.

Existen cada vez más programas internacionales centrados en esta visión. Sirva como ejemplo que la interdisciplinariedad como una de las prioridades del Global Research Council, federación de más de 50 patrocinadores nacionales de investigación (incluyendo la Fundación Nacional de Ciencias de EE. UU., los Consejos de Investigación del Reino Unido (RCUK), Science Europe o la Academia de Ciencias de China, entre otros). En la UE, desde 2009, se sigue la "Declaración de Lund", que establece que la financiación europea en sus programas de investigación debe orientarse al abordaje de desafíos interdisciplinares.

4.2. INNOVACIÓN EMERGENTE Y DINÁMICAS DE MERCADO

RETENCIÓN DEL TALENTO DIGITAL

Propuesta 3. Modificar las reglas de fusiones y adquisiciones (M&A) vinculadas al sector de la Inteligencia Artificial, redefiniendo criterios de concentración de mercado, incorporando el concepto de "ecosistema conectado" en el análisis de competencia y el de evaluación de adquisiciones por capacidad tecnológica y no solo por tamaño.

Cada día se ejecutan inversiones en fusiones y adquisiciones superiores a más de mil millones de dólares relacionadas con la inteligencia artificial. Las políticas de M&A deberían intervenir en casos de cierre o dependencia sistémica, por ejemplo, cuando una empresa controla tanto la infraestructura (nube) como el software (modelos de IA) y el acceso a los usuarios. Alemania o Austria aplican ya enfoques de reducción de umbrales de notificación obligando a informar de operaciones relevantes por su potencial estratégico, no solo por ingresos.

MEDIDAS PARA MODIFICAR DINÁMICAS CONSOLIDADAS EN EL MERCADO DE LA IA

Propuesta 4. Fortalecer la "Agencia de la Competencia", mediante la incorporación de un cuerpo de expertos técnicos en IA con medios para supervisar el ecosistema de innovación y fusiones que generen efectos anticompetitivos.

Mejorando la capacidad institucional, creando unidades técnicas en IA, se mejorará a su vez la pericia analítica de los casos sensibles. El objetivo es modificar y supervisar si los incentivos M&A pre-competitivos generan dinámicas que supongan complementariedades y diversificación.

En todo caso es prácticamente imposible evitar el éxodo de talento hacia startups bien financiadas, no solo hacia las grandes tecnológicas. En España pueden llegar a ofrecerse para perfiles muy demandados en IA hasta 150.000€/año, mientras que, para los mismos perfiles, OpenAI paga entre 500.000-1.000.000$/año y Google DeepMind entre 400.000-800.000$/año. Es decir, un investigador de alto nivel en IA puede ganar en 5 años en Silicon Valley lo que ganaría durante 20 años en Europa.

4.3. MARCO LEGAL Y ADMINISTRATIVO

HACER INNOVACIÓN CON LA REGULACIÓN

Propuesta 5. Suspender temporalmente la AI Act y aprovechar para comunicar con mayor claridad e incentivar que las empresas, inversores y usuarios desarrollen sus proyectos en Europa. La AI Act no afecta a la lógica de mercado, simplemente define qué no se puede hacer, pero no favorece el tipo de IA que se quiera promover.

Existen cada vez más voces reputadas y gobiernos de estados miembros que le han solicitado a la Comisión que suspenda la AI Act o que, al menos, detenga el plazo para su implementación. Entre sus críticas, que faltan estándares más claros sobre los principios y las obligaciones que incluye la Ley, y que "institucionaliza" la desigualdad tecnológica, pues las grandes asumirán los costes regulatorios como parte de su ventaja competitiva, mientras que los pequeños actores o proyectos públicos tendrán más dificultad para cumplir.

IMPULSO A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA COMO PALANCA DE CAMBIO ESTRUCTURAL

Propuesta 6. Desplegar IA en las administraciones públicas una agenda ambiciosa para aligerar estructuras, de reforma estructural, innovación y gobernanza, fortaleciendo la capacidad de respuesta y colaboración de la administración.

El desafío para los partidos progresistas es demostrar que pueden gestionar de manera eficiente (gastar adecuadamente, no generar burocracia innecesaria) sin aplicar la austeridad que daña la confianza pública y la efectividad de las administraciones. Este es un enfoque opuesto al que defiende la "eficiencia estatal" -que a menudo se resume con las siglas Department of Government Efficiency (DOGE)- basado en recortes o reducción del rol público. Aquí se defiende la eficiencia no como sinónimo de austeridad sino como sinónimo de mejora continua.

4.4. PROCESO DE ELABORACIÓN DE POLÍTICAS TECNOLÓGICAS

DISEÑAR POLÍTICAS QUE INCLUYAN EXPLÍCITAMENTE EL INTERÉS PÚBLICO ENTRE SUS REQUISITOS

Propuesta 7. Priorizar actuaciones para la aplicación de la IA en la revalorización de lo público, lo común y colectivo, apoyando instituciones educativas, universitarias y culturales, que valoran la diversidad, la creatividad y la autonomía intelectual.

El enfoque dominante de IA está orientado al mercado, la eficiencia o la predicción, y no contempla un posible papel en otras instituciones como las redes de bibliotecas, museos o las universidades. Existe una falta de visión cultural de la inteligencia artificial como

herramienta para la emancipación y el conocimiento colectivo. Hay que revertir la desvalorización y falta de inversión en IA dedicada a los usos culturales o sociales del conocimiento.

INCENTIVAR LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL E IMPONER LA TRANSPARENCIA COMO REQUISITO

Propuesta 8. Puesta en marcha de iniciativas de estímulo para una mayor participación democrática, de involucramiento ciudadano y de la gobernanza de políticas de IA aplicadas a problemas sociales.

En general, y aunque existen múltiples plataformas digitales para la democracia participativa (Decidim, Better Reykjavik, vTaiwan, etc.) hay una flagrante ausencia de participación social en la mayor parte de las decisiones que hay tomar en los procesos de diseño de políticas digitales y de IA. En general, las políticas industriales se diseñan entre gobiernos y corporaciones, y los ciudadanos quedan fuera de los procesos deliberativos sobre qué tecnologías producir.

5. ANÁLISIS FINAL Y CONCLUSIONES

Durante décadas, Europa asumió que las fuerzas del mercado eran el principal motor del progreso tecnológico y que las industrias digitales podían autorregularse. Sin embargo, ahora se tiene la creencia que, desde las instituciones europeas, se debe desempeñar un papel más activo y estratégico en la configuración de los mercados digitales.

Hay varios aspectos críticos en el diseño estratégico de la política industrial europea en materia de IA. En los últimos años, la Unión Europea ha impulsado una amplia ola regulatoria para reducir los riesgos de la economía digital y promover la equidad y la competencia, aunque quedan temas pendientes. Es, por ejemplo, necesario establecer marcos regulatorios más óptimos y procedimientos más abiertos, pero fundamentalmente se necesitan construir alternativas materiales, es decir, infraestructuras digitales europeas, si se pretende alcanzar una autonomía digital real y ejercer su soberanía independizándose de grandes corporaciones privadas y alejándose del control comercial. La regulación por sí sola es insuficiente.

El reto no está en replicar el modelo de Silicon Valley, sino en desarrollar alternativas propias basadas en economías no extractivas y gobernanza, mediante infraestructuras sostenibles y distribuidas. Estas infraestructuras no son solo instrumentos tecnológicos sino de política pública capaces de redistribuir el valor y fortalecer la soberanía europea.

Este documento ha tratado de ofrecer una mirada crítica sobre los retos de la inversión pública europea en un mercado global de IA altamente concentrado. La tarea que tenemos que abordar es cómo re-imaginar el desarrollo tecnológico que necesita Europa y qué valores deben guiarlo, superando los marcos convencionales centrados en la competitividad o en una noción reducida de soberanía.

Puede decirse sobre la política de innovación europea que muchas de las iniciativas desplegadas hasta ahora han sido necesarias, pero no suficientes. Europa debe afrontar sin evasivas las preguntas difíciles: ¿Qué tipo de futuro digital quiere Europa construir?, ¿Qué papel deben desempeñar las tecnologías de inteligencia artificial en ese futuro?, ¿Quién tendrá voz y voto en la definición de ese camino común?

En función del éxito que tengamos en los mecanismos y políticas que impliquen la respuesta a estas cuestiones, dependerá el resultado del reto político más importante del siglo XXI para el proyecto europeo. Este es un debate que Europa deberá continuar en los próximos años: el de cómo construir una Inteligencia Artificial al servicio de sociedades democráticas.

Referencias

- Letta, E. (2024). Much More Than a Market. https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf
- Draghi, M. (2024). The future of European competitiveness, A competitiveness strategy for Europe. https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en
- Luiss Hub for New Industrial Policy and Economic Governance. EU Industrial Policy Report (2024). https://leap.luiss.it/luhnip-eu-industrial-policy-report-2024
- 2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade (2021). https://eufordigital.eu/library/2030-digital-compass-the-european-way-for-the-digital-decade
- AI Factories. Bridging AI Innovation and Trust (2025). https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/ai-factories
- Overwhelming response as 76 respondents express interest in the European AI Gigafactories (2025). https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/overwhelming-response-76-respondents-express-interest-european-ai-gigafactories-initiative
- Klinger, J., and Mateos-Garcia, J., and Stathoulopoulos, K. (2020). A Narrowing of AI Research? http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3698698
- Mistral AI: Our contribution to a global environmental standard for AI (2025). https://mistral.ai/news/our-contribution-to-a-global-environmental-standard-for-ai
- Financial market constraints holding back innovative firms in the European Union (2024). https://www.eib.org/attachments/lucalli/20240130_the_scale_up_gap_en.pdf
- European Chips Act: The need for EU action (2023). https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-chips-act_en
- Peterson Institute for International Economics. Industrial policy through the CHIPS and Science Act: A preliminary report (2025). https://www.piie.com/sites/default/files/2025-01/piieb25-1.pdf
- European High Performance Computing Joint Undertaking - EuroHPC JU (2021). https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/high-performance-computing-joint-undertaking
- Varoquaux, G., Sasha, A., and Whittaker, M. (2024). Hype, Sustainability and the Price of the Bigger-Is-Better Paradigm. https://arxiv.org/pdf/2409.14160
- Cunningham, C., Ederer, F., and S. Ma (2020), Killer Acquisitions, Working Paper. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3241707

Ruth Ferrero-Turrión
Profesora de Ciencia Política y Estudios Europeos en la UCM

IV AUTONOMÍA ESTRATÉGICA: UNA HOJA DE RUTA PARA EL DESBLOQUEO DE LA UNIÓN EUROPEA

INTRODUCCIÓN

La Unión Europea se encuentra en un momento crítico de su historia, caracterizado por un contexto internacional cada vez más complejo y competitivo. Tras décadas de integración económica y política, la UE enfrenta desafíos estructurales que amenazan su relevancia global y su capacidad de acción autónoma. Mientras Estados Unidos y China consolidan sus posiciones como centros de poder tecnológico, militar y financiero, Europa corre el riesgo de quedar **relegada a un papel periférico**, subordinado a decisiones y dinámicas ajenas a sus intereses estratégicos.

La parálisis europea no es un fenómeno reciente; tiene raíces profundas en la estructura institucional de la UE, en la diversidad de intereses nacionales y en la dificultad para alcanzar consensos sobre políticas estratégicas.

La necesidad de unanimidad en decisiones críticas y la fragmentación política interna han generado una situación en la que informes y recomendaciones de expertos, aunque sólidos en diagnóstico, **rara vez se traducen en acción efectiva**. Esta parálisis se observa en áreas clave como **defensa, energía, tecnología y política exterior**, donde la capacidad de reacción y de liderazgo de la UE es limitada frente a los acontecimientos globales.

El escenario geopolítico actual se caracteriza por una creciente competencia estratégica entre potencias centrales. Estados Unidos mantiene su liderazgo tecnológico y militar, mientras China amplía su influencia económica, tecnológica y diplomática a nivel global.

En este contexto, la UE se enfrenta a la necesidad de consolidar su autonomía estratégica, proteger sus intereses y reforzar su capacidad de decisión sin recurrir a reformas institucionales de gran calado, que son políticamente inviables en el corto plazo.

Asimismo, la UE debe responder a desafíos internos que comprometen su cohesión: la heterogeneidad económica y política entre Estados miembros, la vulnerabilidad frente a

crisis energéticas y tecnológicas, y la presión de actores externos sobre sus cadenas de suministro y políticas estratégicas.

Sin una narrativa compartida que integre soberanía, autonomía y política exterior, la UE corre el riesgo de fragmentarse aún más, debilitando su voz en el escenario internacional y limitando su capacidad de actuar de manera coordinada y eficaz.

Esta reflexión adopta un enfoque estratégico centrado en identificar los problemas estructurales que generan parálisis, evaluar las limitaciones de las propuestas existentes (como los informes Draghi y Letta) y proponer un marco operativo de acción.

La aproximación se basa en la premisa de que no es posible una refundación inmediata de la UE; por ello, las soluciones deben articularse mediante coaliciones piloto, incentivos sectoriales, geometrías variables y liderazgo estratégico de Estados clave que puede actuar como punta de lanza en cuestiones tales como la transición energética y diplomacia tecnológica.

> "Esta reflexión se basa en la premisa de que no es posible una refundación inmediata de la UE. Por ello, las soluciones deben articularse mediante coaliciones piloto, incentivos sectoriales, geometrías variables y liderazgo estratégico de Estados clave".

El objetivo es ofrecer un análisis que sirva como guía para diseñar estrategias capaces de desbloquear la UE, fortaleciendo su soberanía, incrementando su autonomía en áreas críticas y evitando la relegación a un papel secundario en la estructura de poder global.

LA UNION EUROPEA ANTE UN ENTORNO INTERNACIONAL EN MUTACION

El entorno global posterior a 2020 ha transformado las coordenadas de la acción exterior europea. La pandemia de COVID-19, la guerra en Ucrania, el deterioro del sistema multilateral y la crisis del comercio basado en reglas **han desafiado los fundamentos** del proyecto europeo.

A ello se suma el incremento de tensiones en Oriente Próximo —particularmente el conflicto en Gaza—, la fragmentación de la gobernanza global y la creciente instrumentalización de los flujos migratorios como herramienta de presión geopolítica.

La Comisión liderada por Ursula von der Leyen emergió en un momento de transición.

Su mandato coincidió con un doble desafío: consolidar el proyecto interno de transición verde y digital y afrontar un mundo exterior cada vez más competitivo y menos predecible. Aunque Von der Leyen proclamó el objetivo de construir una "Comisión geopolítica", su gestión se caracterizó por **un reajuste hacia la dependencia transatlántica**, impulsado por las presiones energéticas y de seguridad derivadas de la guerra de Ucrania y por las exigencias estadounidenses en materia de defensa.

La guerra en Ucrania reactivó la importancia del eje transatlántico, poniendo a prueba la capacidad europea de equilibrar seguridad y autonomía. La agresión rusa ha mostrado que la UE depende de la protección militar de Estados Unidos y de la estructura de la OTAN, consolidando un modelo de seguridad externalizada.

Este alineamiento si bien generó estabilidad inmediata, limitó la capacidad de la UE de desarrollar doctrinas y capacidades defensivas independientes (*European Council, Strategic Compass*, 2022), algo que se está viendo obligada a revertir tras la intempestiva llegada a la Casa Blanca de Donald Trump.

Paralelamente, el orden multilateral basado en reglas se ha debilitado. La Organización Mundial del Comercio enfrenta crisis de legitimidad, mientras que Naciones Unidas se ve limitada en la gestión de conflictos regionales.

El surgimiento de bloques económicos y tecnológicos, particularmente liderados por China y Estados Unidos, crea un entorno de competencia intensa, donde los intereses estratégicos de la UE pueden verse subordinados a decisiones de terceros actores.

En este contexto, el concepto de autonomía estratégica se vuelve central: no se trata solo de capacidad militar, sino de independencia en política exterior, energía, tecnología y economía, permitiendo a la UE actuar según sus propios intereses y valores.

A nivel interno, la UE se enfrenta a tensiones estructurales que condicionan su capacidad de acción. La fragmentación política entre Estados miembros, el auge de fuerzas euroescépticas y la heterogeneidad económica dificultan la construcción de consensos estratégicos.

Por ejemplo, mientras países como Francia y Alemania han impulsado la integración industrial y tecnológica para fortalecer la autonomía, otros Estados miembros priorizan la cooperación con Estados Unidos y la reducción de gasto público, limitando los márgenes de maniobra comunes (*Draghi, 2024*).

Esta diversidad de intereses refuerza la complejidad de articular una visión estratégica compartida, especialmente en ámbitos que requieren inversión a largo plazo y toma de decisiones rápida, como defensa o infraestructura energética.

La dimensión económica y tecnológica es particularmente relevante. La UE ha mostrado un avance significativo en políticas de transición energética y digitalización, con

instrumentos como el *Digital Compass 2030* y el *Chips Act*, pero su dependencia de tecnologías críticas de Estados Unidos y China sigue siendo alta.

El déficit de capacidades en semiconductores, inteligencia artificial y almacenamiento de energía limita la independencia europea y su competitividad global. La integración económica, concebida inicialmente como herramienta de cohesión interna y estabilidad, se enfrenta ahora a la presión de la geopolítica tecnológica, donde la competencia por recursos estratégicos y liderazgo industrial es intensa (*European Commission, Digital Compass, 2021*).

De este modo, desde la perspectiva de la autonomía estratégica europea, entendida como la capacidad de actuar de manera soberana en política exterior, defensa, tecnología y energía, este periodo ha mostrado una brecha entre retórica y capacidad real.

El discurso sobre la soberanía europea, impulsado por figuras como Mario Draghi o Enrico Letta, no se ha traducido en una reforma institucional o en una redistribución de competencias que permita una política exterior coherente.

Simultáneamente, la gestión migratoria y de asilo ha seguido un patrón que refleja las contradicciones internas del proyecto europeo: mientras se predica la defensa de los derechos humanos y el orden liberal internacional, se externalizan las fronteras y se consolidan mecanismos de contención en terceros países. Este modelo tensiona la legitimidad normativa de la UE y limita su capacidad de influencia global, especialmente en un momento en que la dimensión humanitaria es un eje central de la política global.

La dimensión humanitaria y migratoria también forma parte de este entorno mutante. La UE continúa enfrentando flujos migratorios complejos, derivados de conflictos regionales, crisis económicas y efectos del cambio climático. La gestión de estos flujos ha revelado tensiones entre valores fundacionales —derechos humanos, asilo y solidaridad— y realidades pragmáticas, como la externalización de fronteras hacia terceros países (*New Pact on Migration and Asylum*, 2024). Esta dicotomía afecta a la credibilidad internacional de la UE, ya que la percepción de incoherencia entre discurso y práctica debilita su capacidad para proyectar liderazgo normativo y estratégico.

Asimismo, el entorno global está evolucionando hacia un modelo multipolar más competitivo, en el que actores como China, Rusia, India y bloques regionales africanos y latinoamericanos incrementan su influencia.

La UE, sin instrumentos estratégicos suficientes y con dependencia parcial en defensa, tecnología y energía, corre el riesgo de ser relegada a un papel secundario en la definición de reglas globales y en la toma de decisiones sobre comercio, seguridad y gobernanza internacional.

Esta perspectiva plantea un imperativo: si Europa quiere consolidar su relevancia, debe desarrollar mecanismos internos que permitan responder de manera autónoma, rápida y coherente a los retos estratégicos, sin sacrificar sus valores y legitimidad normativa.

"Esta perspectiva plantea un imperativo: si Europa quiere consolidar su relevancia, debe desarrollar mecanismos internos que permitan responder de manera autónoma, rápida y coherente a los retos estratégicos, sin sacrificar sus valores y legitimidad normativa."

En este contexto, la Comisión Von der Leyen ha intentado avanzar en un enfoque geopolítico, integrando agendas de transición digital y verde con cooperación transatlántica, pero los resultados han sido mixtos.

Las concesiones a Estados Unidos en materia comercial y de defensa, y la gestión cautelosa de crisis humanitarias como la de Gaza, cuando no su abierta complicidad con actuaciones genocidas evidentes, muestran que la retórica geopolítica aún no se ha traducido en capacidad efectiva de autonomía estratégica.

Este desfase subraya la necesidad de reformas institucionales, cohesión interna y planificación estratégica de largo plazo, que permitan a la UE no solo reaccionar, sino proyectar influencia de manera sostenida.

Finalmente, es importante destacar que el orden interno de la UE, sus mecanismos de decisión y distribución de competencias constituyen un condicionante clave para su proyección externa. La estructura de gobernanza basada en unanimidad en materia de política exterior y seguridad limita la rapidez y coherencia de la acción común. La dependencia de Estados miembros para implementar decisiones estratégicas en defensa, tecnología y energía genera una situación donde la autonomía de facto se encuentra limitada, incluso cuando la voluntad política exista en ciertos países o instituciones (*European Council, Strategic Compass, 2022*).

La introducción de herramientas como la votación por mayoría cualificada, un mayor presupuesto común y una política industrial europea integrada podría transformar estas limitaciones en oportunidades, permitiendo a la UE desarrollar una estrategia de autonomía coherente, capaz de proyectar poder y valores en un entorno global cada vez más competitivo y menos predecible.

En este contexto, la cuestión central que afronta Europa es cómo redefinir su papel estratégico en un mundo que ya no se estructura en torno al liderazgo estadounidense ni

a las reglas de la globalización liberal. El debate no es únicamente económico o militar: afecta a la coherencia política, institucional y ética del proyecto europeo.

DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO: DEPENDENCIAS, CONTRADICCIONES Y DESAFÍOS ESTRUCTURALES

La actual falta de capacidad de acción de la Unión Europea no puede entenderse únicamente como una consecuencia de su diseño institucional. Se trata de un fenómeno multidimensional que combina vulnerabilidades políticas, económicas, tecnológicas y militares, que limitan su autonomía real frente a potencias externas.

Más que una simple "parálisis", la UE enfrenta un entramado de dependencias cruzadas que restringen su margen de maniobra y ralentizan su respuesta ante las crisis. Comprender esta arquitectura de interdependencias resulta esencial para identificar los bloqueos de fondo y diseñar mecanismos que permitan reactivar su capacidad estratégica.

TRIPLE DEPENDENCIA

ENERGÉTICA

Europa ha avanzado en la diversificación de fuentes energéticas mediante el impulso de renovables y el desarrollo del mercado de gas licuado (LNG), pero persiste una dependencia crítica de Estados Unidos y Rusia en determinados segmentos.

La *European Commission, Energy Security Strategy* (2021) subraya que la sustitución de gas ruso por gas estadounidense ha mitigado riesgos inmediatos, pero ha generado vulnerabilidades estratégicas frente a la volatilidad de precios y la dependencia de infraestructuras externas.

Así, los datos muestran que:

- Aproximadamente, antes de 2022, el 40% del gas natural de la UE procedía de Rusia lo que ponía de manifiesto una vulnerabilidad estratégica.
- Noruega y Argelia constituyen proveedores secundarios, pero sus capacidades no son suficientes para cubrir el déficit.
- Las importaciones de carbón y petróleo también dependen de mercados internacionales volátiles, exponiendo a la UE a fluctuaciones de precios y riesgos geopolíticos.

Esta dependencia tiene implicaciones estratégicas profundas ya que limita la libertad de acción en política exterior, condiciona las sanciones y acuerdos internacionales, y aumenta la exposición económica frente a crisis energéticas. La transición energética,

aunque prioritaria, se enfrenta a obstáculos logísticos, tecnológicos y financieros que dificultan la autonomía energética.

TECNOLÓGICA

En tecnología, la UE continúa rezagada respecto a Estados Unidos y China en áreas como inteligencia artificial, semiconductores y biotecnología. El *European Commission, Digital Compass 2030* (2021) establece la necesidad de alcanzar el 20% de autosuficiencia en chips para 2030, pero los desafíos de financiación, coordinación industrial y atracción de talento limitan la capacidad de cumplir estos objetivos, condicionando la autonomía estratégica tecnológica.

De este modo se observan brechas críticas frente a Estados Unidos y China en sectores estratégicos:

- **Semiconductores:** Europa produce menos del 10% de los chips avanzados, siendo dependiente de Taiwan y Corea del Sur. Esto afecta industrias clave como automoción, defensa y telecomunicaciones.
- **Inteligencia Artificial y computación en la nube:** Aunque existen centros de excelencia, la inversión europea es insuficiente para competir a escala global y establecer estándares.
- **Materias primas críticas:** Dependencia de China para elementos como tierras raras, cobalto y litio, esenciales para baterías, telecomunicaciones y energía renovable.

Estas brechas limitan la capacidad de la UE para innovar, proteger sus intereses tecnológicos y mantener autonomía frente a restricciones o bloqueos comerciales.

MILITAR

El fortalecimiento de la OTAN tras la invasión rusa de Ucrania reafirmó la dependencia europea en defensa.

En la cumbre de La Haya en junio de 2025 los Aliados aprobaron un nuevo objetivo colectivo de dedicar hasta el 5 % del PIB al gasto de defensa y seguridad para 2035, de los cuales al menos 3,5 % del PIB se destinará a “core defence requirements” y hasta 1,5 % del PIB a inversiones paralelas en infraestructura crítica, ciberseguridad, resiliencia civil e industria de defensa.

Al mismo tiempo, el gasto conjunto de los 27 Estados miembros de la European Defence Agency alcanzó los 343 000 millones de euros en 2024, lo que supone un 1,9 % del PIB del bloque —y está previsto que suba a 2,1 % en 2025.

Del mismo modo, las iniciativas de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) también han avanzado: en mayo de 2025 se lanzó la sexta ola de proyectos, con 11

nuevos proyectos que elevan el total a 75 dentro del marco de reforzamiento conjunto de capacidades industriales y operativas europeas.

Este marco revela una paradoja: la Unión Europea se proyecta como actor normativo y económico global, pero su capacidad defensiva sigue dependiendo de decisiones externas, tanto por la presión para alinearse con la OTAN/EEUU como por la fragmentación industrial y presupuestaria interna.

La autonomía estratégica, en este contexto, requiere no solo mayores gastos militares, sino una integración efectiva de capacidades, mando conjunto, desarrollo industrial soberano y recursos comunes realistas. Esto hace que la dependencia militar sea netamente estructural:

- La UE depende de Estados Unidos para el equipamiento avanzado, logística y despliegue rápido de tropas.
- La industria de defensa europea está fragmentada, con programas nacionales que dificultan la interoperabilidad y la producción conjunta.
- Esto reduce la capacidad de acción autónoma en conflictos regionales o crisis internacionales, afectando también la influencia de la UE en foros globales de seguridad.

DIAGNÓSTICO ESTRUCTURAL DE LA PARÁLISIS EUROPEA

FALLOS DE GOBERNANZA Y RIGIDEZ INSTITUCIONAL

Uno de los principales factores que explican la actual parálisis de la UE es su modelo de gobernanza institucional, que combina rasgos intergubernamentales y supranacionales en un equilibrio inestable.

El método comunitario, basado en la iniciativa de la Comisión, la codecisión del Parlamento y el Consejo, y la aplicación uniforme del Derecho de la Unión, ha demostrado su eficacia en tiempos de estabilidad, pero su lentitud y dependencia del consenso lo hacen inadecuado en contextos de crisis sistémicas.

El principio de unanimidad en materias sensibles —como política exterior, fiscalidad o defensa— se ha convertido en un obstáculo estructural.

Las divergencias estratégicas entre los Estados miembros impiden adoptar posiciones comunes rápidas ante desafíos globales, como la guerra de Ucrania, la crisis energética o la competencia tecnológica con China y Estados Unidos.

> "Las divergencias estratégicas entre los Estados miembros impiden adoptar posiciones comunes rápidas ante desafíos globales, como la guerra de Ucrania, la crisis energética o la competencia tecnológica con China y Estados Unidos."

La necesidad de consenso otorga un poder de veto desproporcionado a gobiernos que, en ocasiones, utilizan la obstrucción como moneda de cambio en negociaciones paralelas.

Además, el diseño institucional de la UE genera una disonancia entre el alcance de los problemas y la escala de las soluciones. Las crisis actuales (energética, climática, digital, migratoria) trascienden las fronteras nacionales, pero las herramientas de respuesta siguen fragmentadas. Este desajuste se traduce en lentitud, ineficacia y pérdida de credibilidad internacional.

La UE sufre una "crisis de método" donde el modelo de integración que funcionó en los años noventa, basado en la convergencia normativa y la confianza en la irreversibilidad del proyecto, ya no es suficiente para gobernar un espacio político heterogéneo y sometido a presiones externas crecientes.

El resultado es un bloqueo funcional: las instituciones mantienen su formalidad, pero su capacidad de respuesta real está erosionada. Este fenómeno se agrava por la rigidez del marco financiero plurianual, que limita la flexibilidad presupuestaria, y por la falta de un instrumento fiscal común estable que permita actuar contracíclicamente frente a las crisis.

FRAGMENTACIÓN GEOPOLÍTICA INTERNA

El segundo factor estructural de la parálisis europea es la fragmentación geopolítica interna, que se manifiesta en tres ejes principales: norte-sur, este-oeste y centro-periferia.

El eje norte-sur resurgió durante la crisis del euro, cuando las políticas de austeridad impuestas desde Bruselas y Berlín acentuaron las brechas económicas y sociales. La narrativa del "sur derrochador" frente al "norte disciplinado" deterioró la confianza mutua y alimentó discursos nacionalistas. Aunque el programa Next Generation EU (2020) simbolizó un intento de superación, la desconfianza persiste.

El eje este-oeste, por su parte, se intensificó tras la crisis migratoria de 2015. Los países del grupo de Visegrado (Hungría, Polonia, República Checa, Eslovaquia) cuestionaron frontalmente los principios de solidaridad y reparto de responsabilidades en materia de

asilo. Desde entonces, el enfrentamiento entre los gobiernos iliberales del Este y las instituciones comunitarias se ha convertido en un elemento estructural de tensión.

Por último, el eje centro-periferia expresa las desigualdades en la distribución de poder y capacidad de influencia dentro de la UE. Los Estados fundadores —especialmente Alemania y Francia— mantienen una posición dominante, mientras que otros, como España o Italia, luchan por consolidar un liderazgo intermedio. Esta jerarquización informal de poder genera una percepción de asimetría y alimenta el resentimiento entre los Estados menos influyentes.

El Brexit agravó estas fracturas al eliminar un actor clave que equilibraba el eje franco-alemán y aportaba un contrapeso liberal y atlántico. Su salida reforzó la necesidad de un núcleo de dirección, pero también desestabilizó los equilibrios existentes.

La guerra de Ucrania, lejos de cerrar estas divisiones, las ha reconfigurado. Los Estados del Este han ganado centralidad estratégica al convertirse en primera línea de la seguridad europea, mientras que Alemania ha sufrido una pérdida de legitimidad por su dependencia energética previa de Rusia. El liderazgo tradicional franco-alemán se encuentra, por tanto, cuestionado y en búsqueda de un nuevo equilibrio.

En este contexto, la geometría variable podría ser una herramienta útil para reconducir estas tensiones: permitir que los distintos ejes avancen en áreas donde existe convergencia, sin obligar a una homogeneidad artificial. Pero ello requiere liderazgo político, claridad estratégica y mecanismos institucionales de coordinación que hoy son insuficientes.

EROSIÓN DE LA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA Y DESAFECCIÓN CIUDADANA

A los problemas institucionales y geopolíticos se suma un deterioro de la legitimidad democrática. La distancia entre la toma de decisiones europeas y la ciudadanía es percibida como creciente. Aunque el Parlamento Europeo ha ganado competencias, su visibilidad y capacidad de influencia en la agenda real siguen siendo limitadas.

La gestión de la crisis del euro y la imposición de políticas de austeridad impuestas "desde Bruselas" —sin mediación suficiente de los parlamentos nacionales— consolidaron la percepción de una Europa tecnocrática, más preocupada por los equilibrios macroeconómicos que por el bienestar social. Este distanciamiento se tradujo en desafección política y alimentó el auge de movimientos euroescépticos, populistas e identitarios, tanto de derechas como de izquierdas.

La crisis migratoria de 2015 agravó esta percepción, al mostrar una Europa incapaz de ofrecer una respuesta humanitaria coherente. Los discursos securitarios y las políticas de externalización de fronteras —con acuerdos con Turquía, Libia o Marruecos— evidenciaron una brecha entre los valores proclamados por la UE y sus prácticas reales. Así, la "crisis migratoria" fue, ante todo, una crisis política de solidaridad y de gobernanza.

La pandemia de COVID-19, sin embargo, mostró un atisbo de renovación. El lanzamiento del Next Generation EU y la mutualización parcial de la deuda supusieron un gesto histórico de solidaridad fiscal y demostraron que la UE podía actuar con rapidez y ambición. Pero el carácter temporal del instrumento y la falta de voluntad de convertirlo en permanente reflejan los límites del cambio.

En definitiva, la UE se enfrenta a un déficit de legitimidad procedimental (percepción de opacidad y complejidad institucional) y legitimidad sustantiva (dudas sobre su capacidad para proteger a la ciudadanía en tiempos de crisis). Este doble déficit erosiona la confianza en el proyecto europeo y dificulta la adopción de reformas estructurales.

LA POLICRISIS COMO ENTORNO ESTRUCTURAL PERMANENTE

Más que una sucesión de episodios, la policrisis debe entenderse como un entorno estructural permanente de la política europea. Desde 2008, cada crisis no ha sido una ruptura, sino una capa añadida de tensión y adaptación. En lugar de una "gran crisis" seguida de recuperación, la UE opera en un estado de crisis continua, que redefine su identidad y sus límites.

La crisis financiera de 2008 reveló la insuficiencia de la unión monetaria sin unión fiscal. La migratoria de 2015 mostró la fragilidad del espacio Schengen y la falta de solidaridad. La sanitaria de 2020 demostró la dependencia de las cadenas globales y la ausencia de mecanismos de respuesta sanitaria común. La guerra de Ucrania expuso la vulnerabilidad energética y la falta de autonomía estratégica.

Como sintetiza Nathalie Tocci (2022), la UE ha pasado de ser una "potencia normativa" a una "potencia de supervivencia", que debe reinventar sus mecanismos de acción para seguir siendo relevante.

Esta situación exige un nuevo paradigma de integración. No se trata de construir más instituciones, sino de reconfigurar la capacidad de actuar dentro de la diversidad. Y ahí es donde el concepto de geometrías variables adquiere un sentido estratégico: convertir la flexibilidad en una herramienta de resiliencia estructural. De este modo, en este contexto de policrisis estructural, los informes recientes sobre la competitividad y el futuro del mercado interior intentan ofrecer respuestas que, sin embargo, reproducen los mismos límites institucionales.

EVALUACIÓN CRÍTICA DE LAS PROPUESTAS RECIENTES: LOS INFORMES DRAGHI Y LETTA

En 2024, dos informes encargados por el Consejo Europeo, el de Mario Draghi, sobre la competitividad europea, y el de Enrico Letta, sobre el futuro del mercado interior, han reavivado el debate sobre el rumbo de la integración. Ambos documentos, de gran

repercusión mediática y política, representan visiones distintas pero complementarias sobre el relanzamiento de la UE.

Sin embargo, vistos desde una óptica pragmática, también ponen de manifiesto las limitaciones de los enfoques dominantes: una excesiva confianza en las soluciones tecnocráticas y una insuficiente atención a la viabilidad política y a la gestión de la diversidad interna.

EL INFORME DRAGHI: DIAGNÓSTICO CORRECTO, SOLUCIÓN INCOMPLETA

El informe Draghi, titulado *The Future of European Competitiveness* (2024), parte de un diagnóstico certero que plantea que la UE ha perdido capacidad industrial y tecnológica frente a Estados Unidos y China. La falta de inversión en innovación, la fragmentación del mercado interior y la ausencia de una política fiscal común limitan la competitividad europea.

Draghi propone un ambicioso plan de inversión pública europea, con un presupuesto común que supere el 3% del PIB de la UE, y un marco regulatorio más flexible para estimular la innovación. Sin embargo, su enfoque es marcadamente tecnocrático: se centra en los instrumentos económicos y financieros, sin abordar los condicionantes políticos que hacen difícil su puesta en marcha.

El informe subestima la resistencia de los Estados miembros a ceder competencias fiscales y presupuestarias. Además, su énfasis en la "eficiencia" y la "productividad" reproduce una lógica económica que ya mostró sus límites tras la crisis del euro. La competitividad no puede desvincularse de la cohesión social ni de la sostenibilidad democrática.

Sin embargo, la UE no necesita solo más inversión, sino nuevos mecanismos de legitimidad y gobernanza compartida. Sin ellos, cualquier intento de gran salto económico corre el riesgo de convertirse en otro ejercicio de ingeniería institucional sin respaldo político suficiente.

EL INFORME LETTA: LA UE DE CÍRCULOS DINÁMICOS

Por su parte, el informe Letta, *Much More than a Market* (2024), ofrece una visión más política y social. Propone revitalizar el mercado interior como motor de cohesión y reindustrialización, pero introduce la noción de "círculos dinámicos" que conforman una UE compuesta por distintos niveles de integración, articulados de forma flexible.

Esta idea se aproxima conceptualmente a la geometría variable, entendida no como fragmentación, sino como adaptabilidad. Letta defiende una UE que pueda moverse a distintas velocidades, según las áreas de cooperación y la disposición política de los Estados. Plantea reforzar las políticas comunes en energía, defensa y digitalización mediante cooperaciones reforzadas, sin esperar unanimidad.

Su propuesta es valiosa porque reconoce la imposibilidad de avanzar de forma homogénea y apuesta por un modelo de "modularidad" que permita a grupos de países liderar el cambio. Sin embargo, el informe Letta adolece de dos carencias fundamentales:

1. Falta de concreción institucional: aunque identifica áreas prioritarias, no establece mecanismos claros para gobernar esas cooperaciones diferenciadas dentro del marco de la UE.

2. Déficit de visión geopolítica: su análisis se centra en la integración económica, sin desarrollar plenamente cómo la geometría variable puede fortalecer la autonomía estratégica europea frente a potencias externas.

A pesar de ello, Letta ofrece un punto de partida fértil para pensar la flexibilidad no como debilidad, sino como capacidad adaptativa.

CONVERGENCIAS, VACÍOS Y NECESIDAD DE UNA SÍNTESIS OPERATIVA

En todo caso, tanto Draghi como Letta coinciden en el diagnóstico y este no es otro que determinar que la UE necesita escala, inversión y cohesión para seguir siendo competitiva y relevante. Sin embargo, sus propuestas revelan la brecha entre el nivel de ambición y el de factibilidad política.

- Draghi propone una gran reforma fiscal y presupuestaria que exigiría una reconfiguración institucional hoy inviable.

- Letta sugiere una integración flexible, pero sin una arquitectura de gobernanza que la haga operativa.

Ambos informes, en definitiva, reflejan el límite del enfoque tecnocrático operativo hasta a la fecha, donde proponen pensar Europa desde la economía o la regulación, sin abordar los equilibrios políticos y de poder que determinan la posibilidad real del cambio y, sin por supuesto, abordar las cuestiones de déficit democrático de las que adolece todo el proyecto.

"Ambos informes, en definitiva, reflejan el límite del enfoque tecnocrático operativo hasta a la fecha, donde proponen pensar Europa desde la economía o la regulación, sin abordar los equilibrios políticos y de poder que determinan la posibilidad real del cambio y, sin por supuesto, abordar las cuestiones de déficit democrático de las que adolece todo el proyecto."

De este modo, a la tarea pendiente es traducir la flexibilidad conceptual de Letta y la ambición económica de Draghi en un marco operativo de geometría variable, que permita avanzar a través de coaliciones funcionales, incentivos sectoriales y liderazgos estratégicos nacionales, se le suma la de incorporar el concurso ciudadano.

OBJETIVO ESTRATÉGICO Y ENFOQUE GENERAL

El objetivo central de cualquier estrategia destinada a desbloquear la parálisis de la Unión Europea es crear capacidad de acción real y sostenible, superando las limitaciones estructurales, políticas y geopolíticas identificadas previamente. Esto implica pasar de la acumulación de diagnósticos y recomendaciones a la ejecución práctica de medidas estratégicas, capaces de generar resultados tangibles y fortalecer la autonomía de la UE frente a potencias externas.

> "El objetivo central de cualquier estrategia destinada a desbloquear la parálisis de la Unión Europea es crear capacidad de acción real y sostenible, superando las limitaciones estructurales, políticas y geopolíticas de la Unión."

PRINCIPIOS RECTORES DEL ENFOQUE ESTRATÉGICO

El enfoque propuesto se basa en varios principios clave:

1. **Pragmatismo incremental**. Reconociendo que no es posible una refundación inmediata de la UE, las iniciativas deben orientarse a **proyectos piloto y "coaliciones de voluntad" (coalitions of the willing)**, capaces de demostrar resultados concretos y generar impulso político. La estrategia incremental permite avanzar sin requerir unanimidad total ni reformas institucionales complejas.

2. **Geometría variable**. La UE puede avanzar mediante **coaliciones flexibles de Estados miembros** según la naturaleza de la política o sector estratégico. Por ejemplo: un grupo reducido de países puede liderar proyectos de hidrógeno, mientras otro conjunto impulsa la defensa cibernética, permitiendo progreso incluso en ausencia de consenso total.

3. **Orientación a resultados medibles**. Cada iniciativa debe estar vinculada a indicadores de éxito claros, con métricas cuantitativas y cualitativas que faciliten la evaluación y el ajuste continuo. Esto incluye reducción de dependencias energéticas, incremento en producción tecnológica local, creación de empleo en sectores estratégicos y capacidad de despliegue militar autónomo.

4. **Articulación de incentivos**. Para superar la resistencia política de los Estados miembros, se proponen incentivos combinados: financieros (fondos europeos condicionados), regulatorios ("fast lanes" para proyectos estratégicos) y diplomáticos (reconocimiento de liderazgo en áreas críticas). Esta combinación facilita que los países perciban beneficios tangibles al asumir compromisos.

5. **Integración geopolítica.** Toda estrategia debe considerar la dimensión externa, la UE no puede aislar sus decisiones de la influencia de Estados Unidos, China y actores regionales del Sur. La articulación estratégica debe incluir la diplomacia tecnológica, energética y militar, coordinando con aliados y anticipando reacciones externas.

MARCO OPERATIVO: DE LA FLEXIBILIDAD CONCEPTUAL A LA GOBERNANZA DIFERENCIADA

De este modo, la constatación de que la Unión Europea no puede refundarse en el corto plazo no debe traducirse en resignación. Por el contrario, puede ser el punto de partida para un enfoque de gobernanza más realista, sustentado en diferenciación funcional, cooperaciones flexibles y liderazgo político distribuido. La geometría variable, en este sentido, no es una fórmula técnica ni una simple "Europa a dos velocidades", sino una estrategia de acción que busca desbloquear la capacidad de decisión allí donde la unanimidad o la rigidez institucional la impiden.

LA LÓGICA DE LA DIFERENCIACIÓN: ENTRE LA FLEXIBILIDAD Y LA COHESIÓN

La diferenciación no es una anomalía del proyecto europeo, sino una de sus constantes históricas. Desde el Tratado de Schengen (1985) hasta la Unión Económica y Monetaria (1992), la UE ha avanzado mediante fórmulas que permitieron a un grupo de Estados ir por delante, mientras otros se incorporaban más tarde.

Hoy, sin embargo, la diferenciación ya no puede entenderse como un "mal necesario", sino **como una condición estructural del sistema europeo**. En una Unión de 27 (y pronto más, con las ampliaciones hacia los Balcanes y el Este), la homogeneidad política, económica y cultural es imposible. Pretender avanzar de forma uniforme equivale a aceptar la parálisis.

El reto consiste en institucionalizar la flexibilidad sin fracturar la coherencia. Para ello, la geometría variable debe articularse sobre tres principios básicos:

1. Coherencia institucional: las cooperaciones diferenciadas deben mantenerse dentro del marco jurídico de la UE, evitando crear estructuras paralelas o "mini-uniones" que socaven el acervo comunitario.

2. Apertura progresiva: cualquier cooperación reforzada debe ser abierta a la adhesión posterior de otros Estados, evitando la formación de bloques cerrados.

3. Condicionalidad funcional: la participación debe basarse en la capacidad y voluntad política de contribuir de manera efectiva, no en criterios identitarios o de pertenencia geográfica.

En este sentido, el modelo de geometrías variables se aproxima más a un sistema de "anillos de integración" dinámicos que a una Europa de "núcleos duros" estáticos. La clave no está en quién forma parte de cada grupo, sino en la interoperabilidad entre las distintas velocidades y en la existencia de mecanismos de coordinación centralizados.

La flexibilidad solo es virtuosa si va acompañada de gobernanza política. De lo contrario, corre el riesgo de derivar en una "Europa de compartimentos estancos", donde la diferenciación se convierte en fragmentación.

TIPOLOGÍA DE GEOMETRÍAS VARIABLES

Existen múltiples modalidades de geometría variable dentro del sistema europeo, algunas ya consolidadas y otras potencialmente emergentes. Podemos distinguir al menos cuatro modelos funcionales:

1. **Cooperaciones reforzadas formales**, Previstas en los Tratados (art. 20 TUE), permiten a un mínimo de nueve Estados avanzar en áreas específicas. Ejemplos: la patente unitaria o la fiscalidad del matrimonio internacional. Sin embargo, su uso ha sido limitado por su complejidad procedimental.

   → *Propuesta operativa*: simplificar el procedimiento y reducir los umbrales de activación, permitiendo cooperaciones más ágiles en ámbitos estratégicos (defensa, migración, digitalización).

2. **Mecanismos intergubernamentales coordinados**. Ejemplos: el Mecanismo Europeo de Estabilidad o el Pacto Fiscal, creados fuera del marco comunitario pero con supervisión parcial de la Comisión y el Tribunal de Justicia.

   → *Propuesta operativa*: formalizar su relación con las instituciones para garantizar control democrático y coherencia jurídica.

3. **Consorcios ad hoc o "coaliciones de propósito"**. Grupos de Estados que cooperan informalmente en áreas concretas, como el Grupo de Países Amigos del Ártico, la Alianza del Hidrógeno Verde o la Coalición por los Derechos Digitales.

   → *Propuesta operativa*: dotar a estas iniciativas de mecanismos de financiación y evaluación vinculados al presupuesto comunitario, legitimando su acción sin necesidad de reforma de tratados.

4. **Integraciones asimétricas o modulares.** Modelos en los que diferentes Estados participan con distintos grados de compromiso dentro de una misma política. Ejemplo: participación parcial en Schengen o en la unión bancaria.

→ *Propuesta operativa*: aplicar este modelo en ámbitos nuevos (inteligencia artificial, defensa, diplomacia energética), donde no todos los Estados tienen la misma capacidad de acción.

Estas modalidades no son excluyentes: pueden coexistir y solaparse. Lo esencial es que la diferenciación no derive en un mosaico incoherente, sino en un sistema articulado por objetivos comunes y una narrativa compartida.

LA GEOMETRÍA VARIABLE COMO HERRAMIENTA DE LEGITIMACIÓN

Paradójicamente, la diferenciación puede convertirse en un instrumento de relegitimación democrática. Permitir que los Estados más dispuestos actúen puede mostrar a la ciudadanía que Europa es capaz de responder, recuperando la noción de eficacia y propósito.

Además, la geometría variable puede servir para repolitizar la integración: devolver el debate sobre el ritmo y la dirección de Europa al terreno político, no solo técnico. Frente al consenso paralizante, el desacuerdo gestionado puede ser una fuente de dinamismo.

> "La UE debe pasar de ser un "orden de reglas" a un "orden de acción". Las geometrías variables son una vía para ello ya que permiten actuar sin romper las reglas, adaptando el marco jurídico a la realidad del poder político."

La UE debe pasar de ser un "orden de reglas" a un "orden de acción". Las geometrías variables son una vía para ello ya que permiten actuar sin romper las reglas, adaptando el marco jurídico a la realidad del poder político. No obstante, para que este enfoque sea viable se requieren tres condiciones institucionales mínimas:

- Un marco de coordinación interinstitucional en el que la Comisión actúe como garante de coherencia y el Parlamento ejerza control político.
- Un fondo de incentivos comunes (por ejemplo, una extensión del Next Generation EU) que financie proyectos transnacionales de los grupos pioneros.
- Un sistema de cláusulas de revisión periódica, que evalúe los avances y permita la incorporación progresiva de nuevos miembros.

De este modo, la geometría variable se convierte en un instrumento de gobernanza adaptativa, no en una concesión a la fragmentación.

EL PAPEL ESTRATEGICO DE ESPAÑA: LIDERAZGO PRAGMATICO EN UNA UNION EUROPEA DIFERENCIADA

España dispone de **ventanas de oportunidad únicas** para desempeñar un papel de liderazgo en esta nueva fase de integración flexible. Su posición intermedia entre el norte y el sur, su credibilidad como país europeísta y su capacidad diplomática la convierten en un actor idóneo para articular coaliciones y facilitar consensos.

ESPAÑA COMO MEDIADOR Y CONECTOR

Históricamente, España ha desempeñado una función de puente político y geográfico: entre el Mediterráneo y el Atlántico, entre Europa y América Latina, entre la UE y el Magreb. Esta condición puede traducirse en una estrategia de liderazgo conectivo, más que hegemónico. En la práctica, esto implica tres vectores de acción:

1. **Mediación política**: facilitar acuerdos entre Estados divergentes (por ejemplo, entre Francia y Alemania en energía o entre el norte y el sur en fiscalidad).
2. **Conexión interregional**: impulsar redes que vinculen a UE con sus vecindades estratégicas (Magreb, África Occidental, América Latina).
3. **Diplomacia de coaliciones**: promover alianzas temáticas flexibles que respondan a intereses concretos más que a alineamientos ideológicos.

Este modelo de liderazgo se ajusta al contexto actual, caracterizado por la dispersión del poder y la necesidad de cooperación transversal.

ESPAÑA Y EL DERECHO INTERNACIONAL COMO ANCLAJE NORMATIVO

En un contexto de creciente instrumentalización del derecho por parte de potencias autoritarias, España puede contribuir a reforzar la legitimidad normativa de la acción exterior europea.

Su trayectoria en defensa del multilateralismo, el derecho internacional humanitario y la cooperación al desarrollo le otorgan autoridad moral para actuar como garante de coherencia jurídica.

En el ámbito migratorio, por ejemplo, España podría liderar la codificación de principios europeos de externalización responsable, asegurando el respeto a los derechos humanos en acuerdos con terceros países. En política exterior, podría promover un enfoque humanista de la autonomía estratégica, que combine poder, valores y una perspectiva de género.

TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y DIPLOMACIA VERDE

España ha emergido como un nodo energético clave gracias a su capacidad en renovables, su potencial de hidrógeno verde y su infraestructura de interconexiones con África y el Atlántico. Este potencial puede convertirse en una herramienta de liderazgo estructural.

A través de iniciativas como el Corredor Verde Mediterráneo, España puede articular un eje euroafricano de cooperación energética, convirtiendo la transición ecológica en un proyecto compartido de desarrollo y estabilidad. Este liderazgo verde no solo refuerza su posición en la UE, sino que proyecta una imagen de potencia mediadora entre el Norte y el Sur global.

DIPLOMACIA TECNOLÓGICA Y GOBERNANZA DIGITAL

España ha consolidado una reputación de actor regulador equilibrado en el ámbito digital (AI Act, derechos de datos, protección de usuarios). A partir de esta base, puede impulsar una diplomacia tecnológica europea orientada a valores democráticos.

Su conexión con América Latina y su participación activa en foros multilaterales (ONU, OCDE, CEPAL) la posicionan para liderar la construcción de un espacio digital euro-latinoamericano, donde la UE proyecte su modelo de regulación ética y sus estándares de privacidad y transparencia.

LIDERAZGO DE SEGUNDA FILA: LA FUERZA DEL EJEMPLO

El liderazgo español no debe aspirar a sustituir al eje franco-alemán, sino a complementarlo con liderazgo de ejecución. En un sistema multinivel como la UE, los Estados de tamaño medio pueden ejercer una influencia decisiva si se especializan en generar consensos y resultados.

España puede convertirse así en un laboratorio de geometría variable, que impulse la promoción de proyectos concretos (en migración, energía o digitalización) que sirvan como demostración práctica de la eficacia de la flexibilidad europea.

“España puede convertirse así en un laboratorio de geometría variable, que impulse la promoción de proyectos concretos (en migración, energía o digitalización) que sirvan como demostración práctica de la eficacia de la flexibilidad europea.”

Este modelo de "liderazgo pragmático" donde los actores medianos actúan como catalizadores de integración, no como seguidores pasivos ni como aspirantes a hegemonía.

CONCLUSIÓN: HACIA UNA EUROPA DE ACCIÓN DIFERENCIADA

La refundación de la Unión Europea no es hoy políticamente posible, pero su reinvención funcional sí lo es.

> "La geometría variable representa el camino intermedio entre la utopía federal y la parálisis intergubernamental. En este sentido, el desafío consiste en transformar la flexibilidad en estrategia: articular una Europa que, sin necesidad de unanimidad, pueda actuar en defensa de sus intereses y valores."

La geometría variable representa el camino intermedio entre la utopía federal y la parálisis intergubernamental. En este sentido, el desafío consiste en transformar la flexibilidad en estrategia: articular una Europa que, sin necesidad de unanimidad, pueda actuar en defensa de sus intereses y valores.

El éxito dependerá de tres condiciones esenciales:

1. **Voluntad política de los Estados clave** (especialmente España, Francia, Alemania e Italia) para impulsar coaliciones coherentes y legítimas.
2. **Mecanismos institucionales de coordinación** que garanticen coherencia y control democrático.
3. **Capacidad de comunicar resultados tangibles** a la ciudadanía, reforzando la legitimidad del proyecto europeo.

En última instancia, la geometría variable no debe entenderse como una renuncia al ideal de unidad, sino como una vía de supervivencia inteligente. Permite a la UE adaptarse al mundo multipolar sin sacrificar sus principios, demostrando que la integración no requiere unanimidad, sino dirección.

En síntesis, desbloquear la UE no depende de reformas institucionales inmediatas, sino de acción estratégica coordinada, pragmática y flexible, que combine liderazgo de Estados clave, incentivos claros, proyectos piloto medibles y coaliciones de voluntad. Solo a través de este enfoque será posible que la Unión Europea recupere su relevancia global, fortalezca su autonomía y proyecte influencia en un entorno internacional cada vez más competitivo. La combinación de estrategia, ejecución operativa y liderazgo nacional (especialmente de España) ofrece una vía realista y efectiva para transformar la parálisis europea en capacidad de acción tangible y sostenida.

En este contexto, España dispone de márgenes de acción específicos para reforzar su papel estratégico tanto en la política exterior europea como en políticas sectoriales clave.

En el ámbito diplomático, puede actuar como mediador natural entre Europa, América Latina y África, promoviendo la configuración de un nuevo foco geopolítico articulado en torno a la generación de la Región de las Tres Orillas —una nueva región estratégica en el horizonte 2050 euro-afro-latinoamericana, como ya se propuso como horizonte en el anterior informe de AVANZA en 2024 en su publicación "Europa ante el Espejo".

Este triángulo permitiría a la UE diversificar alianzas, proyectar influencia más allá del eje transatlántico tradicional y construir una narrativa estratégica alternativa al paradigma del Indo-Pacífico.

España podría impulsar una agenda euro-afro-latinoamericana basada en alianzas estratégicas, en la cooperación energética, alimentaria y tecnológica, fortaleciendo las capacidades regionales y dotando a la UE de una proyección exterior más coherente con sus intereses mediterráneos y atlánticos.

Asimismo, España puede incidir en políticas sectoriales donde convergen los objetivos internos y externos de la autonomía estratégica europea.

En el ámbito energético, puede liderar la consolidación de corredores verdes euroafricanos que combinen seguridad de suministro y descarbonización.

En digitalización, tiene la oportunidad de articular un espacio euro-afro-latinoamericano de datos y estándares éticos, basado en la soberanía tecnológica compartida.

Y en política migratoria, puede promover un modelo cooperativo centrado en el codesarrollo y la movilidad circular, superando el actual paradigma de contención. Estas iniciativas reforzarían la posición de España como actor vertebrador de una Europa pragmática, capaz de combinar liderazgo sectorial y proyección global bajo una lógica de acción estratégica coordinada.

> “Si España asume un liderazgo pragmático y articulador de coaliciones y demostrando que la acción diferenciada puede generar resultados concretos, la UE podría recuperar la iniciativa perdida”.

Si España asume un liderazgo pragmático y articulador de coaliciones y demostrando que la acción diferenciada puede generar resultados concretos, la UE podría recuperar la iniciativa perdida. En lugar de debatir sobre refundaciones imposibles, la UE podría volver a hacer lo que mejor sabe y actuar desde una visión de Europa en 360 grados —abierta, articulada y conectada— que haga posible transformar la flexibilidad en acción y la acción en legitimidad.

Referencias

- Consejo Europeo. (2022). *Strategic Compass for Security and Defence*. Bruselas: Council of the European Union.
- Comisión Europea. (2021). *Energy Security Strategy*. Bruselas: European Commission.
- Comisión Europea. (2021). *Digital Compass 2030: The European Way for the Digital Decade*. Bruselas: European Commission.
- Comisión Europea. (2024). *New Pact on Migration and Asylum*. Bruselas: European Commission.
- Draghi, M. (2024). *The Future of European Competitiveness*. Informe para el Consejo Europeo.
- Letta, E. (2024). *Much More than a Market: Reinventing the EU Single Market*. Informe para el Consejo Europeo.
- Tocci, N. (2022). *From a Normative Power to a Survival Power: The EU in a Changing World*. Roma: Istituto Affari Internazionali (IAI).
- Von der Leyen, U. (2019–2024). *A Geopolitical Commission: Priorities and Achievements*. Bruselas: European Commission.
- European Defence Agency. (2025). *Annual Defence Data Report 2024*. Bruselas: EDA.
- Permanent Structured Cooperation (PESCO). (2025). *Sixth Wave of Projects*. Bruselas: European External Action Service.
- Comisión Europea. (2020). *Next Generation EU: Recovery Plan for Europe*. Bruselas: European Commission.
- Manuel Escudero et all, "Europa ante el Espejo", https://lab-avanza.es/wp-content/uploads/2025/01/Europa_frente_al_espejo_persectivas_de_progreso_tras_las_elecciones_segunda_edicion_2-1.pdf