

Informe

Octubre 2025

Generación Europa: propuestas para el futuro de la Unión



Rafael Amann, María Cervera, Borja Díaz,
Ignacio García, Natalia Hidalgo, Paula López,
Cristina Martínez, Emilio Ocaña, Vanni Patella,
María Pericàs, María Micaela Pezzini, Camila
Ristoff, Pablo Rodríguez, Eduardo Soria,
Mihaela Madalina Tomescu



REAL INSTITUTO
elcano
ROYAL INSTITUTE

Real Instituto Elcano

Inteligencia global en español

El Real Instituto Elcano es el *think tank* español líder en estudio internacionales y estratégicos, y un centro de pensamiento de referencia en Europa y en el mundo. Constituido en 2001 como fundación privada de interés general, nuestra misión es contribuir a la elaboración de respuestas innovadoras, rigurosas e independientes sobre los retos globales y su gobernanza, y sobre el papel de España en Europa y en el mundo, al servicio de los decisores públicos y privados, y de la sociedad en su conjunto.

La estructura organizativa del Real Instituto Elcano refleja los principales apoyos públicos y privados que hacen posible su labor y favorece el intercambio de ideas en un entorno plural e independiente. El más alto órgano de gobierno es su Patronato, bajo la presidencia de honor de S.M. el Rey Felipe VI. Dispone además de un Programa de Socios Corporativos.

www.realinstitutoelcano.org

Generación Europa: propuestas para el futuro de la Unión

Rafael Amann, María Cervera, Borja Díaz,
Ignacio García, Natalia Hidalgo, Paula López,
Cristina Martínez, Emilio Ocaña, Vanni Patella,
María Pericàs, María Micaela Pezzini, Camila
Ristoff, Pablo Rodríguez, Eduardo Soria,
Mihaela Madalina Tomescu

Con la colaboración de:



SECRETARÍA
DE ESTADO
PARA LA UNIÓN EUROPEA



Octubre 2025

Índice

Introducción	7
El futuro de la ampliación en un contexto de euroescepticismo creciente	9
La transición energética en juego: el reto de las redes eléctricas en la Unión Europea	15
Engranaje estratégico: tecnología y regulación para un sistema agroalimentario europeo sostenible	21
La Unión Europea y América Latina: oportunidad para consolidar una alianza estratégica mediante la cooperación al desarrollo	27
La seguridad de Europa debe pasar de la reflexión a la acción estratégica	33
De laboratorio ético a actor global: el reto europeo ante la geopolítica de la inteligencia artificial	39
El dilema estratégico de la Unión Europea en la era de las nuevas reglas transatlánticas	45
Conclusiones	53
Autores	59

Introducción

La Unión Europea (UE) atraviesa una etapa marcada por desafíos de gran envergadura que ponen a prueba su cohesión, estabilidad y capacidad de respuesta. Transformaciones económicas y geopolíticas, la crisis climática, los retos en materia de seguridad y el impacto de la digitalización evidencian la urgencia de diseñar políticas eficaces e inclusivas. Sin embargo, pese a la incidencia directa de estas cuestiones sobre las generaciones más jóvenes, su participación en los debates y procesos de toma de decisiones sigue siendo limitada.

Los datos muestran que la juventud europea mantiene actitudes generalmente favorables hacia la Unión. De acuerdo con el último [Eurobarómetro del Parlamento Europeo](#) sobre juventud, el 63% de los jóvenes se declaran a favor de la UE. En España, el porcentaje se eleva al 65%. En contraste, la población general presenta un menor grado de europeísmo: el [Eurobarómetro estándar de otoño de 2024](#) señala que el 44% de los ciudadanos europeos y el 39% de los españoles tiene una percepción positiva de la Unión.

Pese a las actitudes positivas y de apoyo de la juventud europea a la UE, y especialmente la española, el grado de participación política es relativamente bajo. Según los datos del mencionado Eurobarómetro sobre juventud, tan sólo el 39% de los jóvenes votan en elecciones locales, nacionales o europeas, siendo ésta su principal forma de participación política. Entre los motivos por los que los jóvenes no participaron en las elecciones europeas se encuentran la falta de información, la desconfianza en la política o la falta de candidatos que respondan a sus principales preocupaciones, como son el coste de la vida, el cambio climático, la situación económica y el empleo. Y es que, del 63% que está a favor de la UE, un 32% no está de acuerdo con su funcionamiento actual. Por todo ello, es importante crear espacios de diálogo intergeneracional que permitan integrar las visiones de la juventud en el diseño de políticas públicas europeas, así como fomentar la representatividad de los jóvenes en los debates, ya que son una parte esencial de la sociedad y el futuro.

En este contexto surge Generación Europa, un proyecto del Real Instituto Elcano con la colaboración del programa Hablamos de Europa de la Secretaría de Estado de la Unión Europea del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Su finalidad es promover la reflexión y análisis intergeneracional, dar visibilidad a las ideas de la juventud española y enriquecer el debate público mediante aportaciones que contribuyan al proceso de formulación de políticas.

A través de un proceso de selección competitivo, Generación Europa ha reunido a 15 jóvenes que han trabajado en seis grupos temáticos: democracia, instituciones, ampliación y reforma; energía, cambio climático y sostenibilidad; relaciones con el sur global y la vecindad; seguridad y defensa; tecnología y economía; y relaciones transatlánticas. Cada grupo ha contado con el acompañamiento de investigadores del Real Instituto Elcano, favoreciendo la promoción de voces jóvenes y el intercambio entre generaciones.

El presente documento constituye el principal resultado de este trabajo. Reúne los análisis de los distintos grupos temáticos, abordando los principales retos de la UE y propuestas para hacer frente a los retos actuales y futuros. Su valor añadido reside en la combinación de perspectivas generacionales, que aporta una visión plural al debate sobre el proyecto europeo desde España.

En total, el documento está compuesto por siete capítulos temáticos. El primero de ellos, democracia, instituciones, ampliación y reforma, analiza la importancia de una identidad europea compartida en el contexto de la ampliación de la UE y el papel de la juventud en su construcción y preservación. Le siguen dos análisis del grupo de energía, cambio climático y sostenibilidad: el primero aborda la transición energética justa hacia una electrificación más ambiciosa, equitativa y coordinada; el segundo examina el potencial de la biotecnología para afrontar los retos del sistema agroalimentario europeo. El grupo de relaciones con el sur global, vecindad y migraciones propone una alianza estratégica UE-América Latina a través de la cooperación al desarrollo y con base en cinco principios clave. A continuación, el análisis sobre seguridad y defensa plantea la necesidad de una defensa europea proactiva, capaz de anticipar amenazas y aprovechar oportunidades –incluidas las derivadas de la innovación tecnológica–, para lo que se debe fomentar una cultura de defensa en la ciudadanía. El capítulo de tecnología y economía estudia las palancas para que la UE se consolide como actor global en inteligencia artificial (IA), más allá de ser un actor normativo. Por último, el análisis sobre relaciones transatlánticas explora el futuro incierto de las mismas y la búsqueda de autonomía estratégica europea, que requiere reducir dependencias en seguridad y defensa, mayor autonomía geoeconómica y la diversificación de mercados y alianzas.

Generación Europa representa un primer paso en la consolidación de un espacio imprescindible de diálogo entre juventud, sociedad civil e instituciones. La UE necesita de la implicación, ideas e inclusión de sus jóvenes para afrontar con éxito los múltiples desafíos que tiene por delante. Este proyecto aspira a que esa voz sea escuchada y continúe contribuyendo a la construcción del futuro europeo.

Equipo Unión Europea, Real Instituto Elcano

Pablo del Amo, Raquel García, Ignacio Molina, Paula Oliver

El futuro de la ampliación en un contexto de euroescepticismo creciente

Democracia, instituciones, ampliación y reforma

Ignacio García, Paula López, Vanni Patella¹

1. Una unión reformada para una Europa ampliada

La política de ampliación de la UE ha sido, desde sus orígenes, uno de los principales motores del proyecto europeo y una de sus herramientas más eficaces de influencia en el continente. En su configuración actual, la UE integra aproximadamente el 60% de las naciones que históricamente conforman el continente europeo. La ampliación prevista (esto es, Albania, Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Macedonia del Norte, Montenegro, Serbia, Turquía, Moldavia, Ucrania y Georgia) elevaría esta proporción a casi el 80%, incorporando una población equivalente a [una tercera parte de la población actual de la UE, representando algo más de una sexta parte del PIB total](#) de la Unión.

Sin embargo, el estancamiento del proceso de adhesión de esta tanda de candidatos, que en algunos casos se ha prolongado durante más de una década –en el caso de Turquía, Macedonia del Norte y Albania–, evidencia la [incapacidad de la Unión para absorber nuevos miembros](#) en su configuración actual. Al mismo tiempo, el propio contexto internacional, marcado por una creciente fragmentación geopolítica y por el retorno de la lógica de esferas de influencia, convierte esta situación en una oportunidad. Una ampliación acompañada de reformas no sólo permitiría a la UE extender su área de influencia, sino también dotarse de la [cohesión y capacidad de respuesta necesarias para actuar como un actor global más fuerte](#) en un entorno cada vez más incierto.

¹ Los autores agradecen los comentarios de Raquel García, Fernando Gijón, Blanca González e Ignacio Molina.

Entre las reformas más urgentes destaca [el replanteamiento de los mecanismos de toma de decisiones](#), ya que, por ejemplo, la regla de unanimidad en ámbitos sensibles se ha convertido en un obstáculo recurrente para el funcionamiento eficaz de la Unión. A pesar de la existencia de instituciones comunes, la ausencia de una identidad política unificada, a diferencia de un Estado-nación, alimenta diferencias ideológicas y de prioridades entre los Estados miembros que se traducen en parálisis en cuestiones de gran relevancia y fomentan juegos de poder entre Estados.

Este problema es especialmente palpable en el actual proceso de adhesión de Ucrania. Abiertamente opuesta a la candidatura ucraniana, Hungría lleva meses bloqueando las negociaciones y, al mismo tiempo, utilizando ese veto como palanca para obtener concesiones en otros ámbitos más relevantes para su política interna. Dicho veto también está permitiendo que otros Estados lo usen de parapeto para ocultar su propia negativa, generando así la falsa impresión de un escenario de “26 contra 1”. Resulta difícil imaginar que una ampliación hacia los Balcanes occidentales, Moldavia y Ucrania no erosione la ya frágil capacidad de decisión de la UE. Por tanto, en una Unión con más miembros, uno de los principales retos sería [avanzar paulatinamente hacia la superación del principio de unanimidad](#), extendiendo el voto por mayoría cualificada y promoviendo el uso de mecanismos menos utilizados como la abstención constructiva –por la cual un Estado miembro puede abstenerse de votar una decisión sin impedir su aprobación, siempre y cuando emita una declaración formal– o las pasarelas que permiten el paso de la unanimidad a la votación por mayoría cualificada.

Junto a esto, la Unión Económica y Monetaria (UEM) constituye el epítome de la cooperación económica avanzada en Europa más allá del mercado único. Sin embargo, la UEM es también un proyecto incompleto por diseño. La ausencia de atributos esenciales para el adecuado funcionamiento de una unión monetaria –como una unión fiscal, financiera y bancaria– quedó en evidencia, exacerbando los efectos de la Gran Recesión de 2008 y de la posterior crisis del euro. Buena parte de los problemas sistémicos de la UEM se podrían solventar mediante [la instauración de una unión presupuestaria](#). No obstante, ello exige un grado de integración política de gran calado, en el que los Estados miembros acepten transferir la soberanía en materia impositiva y de gasto a las instituciones europeas.

Aunque una reforma de tal profundidad resulta hoy inviable, sí es posible implementar medidas transitorias realistas adaptadas a la UE (o la UEM) actual: la emisión de deuda conjunta a largo plazo para prevenir crisis de liquidez; la creación de un sistema común de prestaciones por desempleo, destinado a mitigar las divergencias en los ciclos económicos entre Estados miembros; y, finalmente, el establecimiento de una unión bancaria que centralice la supervisión del sistema financiero europeo y disponga de la capacidad operativa y presupuestaria necesaria para rescatar entidades a escala comunitaria.

A todos estos retos, debe añadirse una agenda de ampliación compleja. La decena de candidatos pueden insuflar energía al proceso de integración, como ha pasado siempre en las adhesiones previas, pero no deja de ser un desafío que todos ellos serán

beneficiarios netos del presupuesto europeo. Además, considerando su nivel actual de calidad democrática, no van a elevar los estándares medios de funcionamiento del Estado de derecho en la UE. Esta ampliación hacia Estados que durante más de medio siglo se desarrollaron bajo una esfera de influencia muy distinta a la de los países fundadores, amenaza con debilitar un elemento imprescindible –aunque hoy frágil– para abordar cualquier reforma profunda: el sentido de pertenencia europeo.

Según el [Eurobarómetro estándar de 2025](#), un 92% de los europeos dice sentir apego por su país, frente a un 63% de apego a la UE. Esta brecha explica por qué, incluso cuando existe un amplio respaldo a políticas concretas de integración a pie de calle –como el nivel más alto de apoyo al euro jamás registrado, tanto en la UE (74%) como en la zona euro (83%) o el respaldo del 81% a una política común de defensa y seguridad–, en las formaciones euroescépticas (que han ido ganando peso en los distintos procesos electorales, tanto nacionales como europeos, y lideran o forman parte de un número importante de Estados miembros) persiste la resistencia a ceder más soberanía fiscal o política, evidenciado por el aumento del voto a formaciones nacionalistas y euroescépticas.

Por tanto, cabe preguntarse si, con los niveles actuales de europeización social y la falta de una identidad europea sólida, existe realmente el consenso necesario para avanzar en las reformas necesarias para abordar la eventual ampliación. ¿Estarían dispuestos España o países abiertamente críticos como Hungría y Polonia a pasar de ser beneficiarios netos a contribuyentes tras la ampliación? ¿Aceptarían los Países Bajos y Alemania incrementar aún más sus aportaciones al presupuesto común? y ¿Hasta qué punto sería sostenible mantener la regla de unanimidad en una Unión más amplia, con hasta 10 países adicionales con derecho a veto?

En otras palabras, la dificultad para emprender estas reformas no responde únicamente a obstáculos institucionales, sino a la debilidad del propio sentimiento de pertenencia europeo. En estas condiciones, una ampliación que incremente la diversidad histórica y geopolítica de la Unión sólo hará más evidente la urgencia de reforzar una identidad europea compartida. Sin ella, cualquier intento de construir una unión política y fiscal capaz de sostener nuevas adhesiones seguirá condenado a la parálisis.

2. Dinámicas de desafección política y polarización en el apoyo ciudadano a la UE

Esta desconexión entre la Unión y la ciudadanía se refleja en un momento crítico de desafección política: el descontento con la política tradicional y con las respuestas institucionales a las crisis de los últimos años, como la de 2008 o más recientemente la crisis de la vivienda, ha ido en aumento. En el primer caso, las políticas de austeridad y los recortes sociales dejaron una huella profunda en la confianza hacia las instituciones europeas. En el segundo, el encarecimiento del alquiler y la falta de acceso a vivienda

asequible han afectado especialmente a los jóvenes, que perciben un bloqueo a su autonomía vital. Según los datos del [Eurobarómetro sobre la juventud de 2024](#), el 40% de los jóvenes europeos (16-30 años) señala el coste de la vida como su principal preocupación; en España, de las cuatro prioridades que se sitúan en primer lugar, tres tienen que ver con la preocupación por la situación económica y el bienestar social y económico, especialmente la vivienda. En este contexto, las opciones políticas críticas han ganado terreno, canalizando el malestar social hacia discursos [euroescépticos](#) y [populistas](#).

La [polarización sobre cuestiones europeas en Grecia, Portugal y España](#) ha tenido un efecto consistentemente negativo en el apoyo ciudadano a la UE, especialmente en contextos de crisis y cuando las cuestiones relacionadas con la integración y las políticas de la UE se vuelven más destacadas en el debate político.

No obstante, el populismo no debe entenderse únicamente como una amenaza: también expresa [demandas legítimas de mayor participación y democracia directa](#). En este sentido, la interacción entre euroescepticismo y populismo revela que la polarización puede ser tanto un riesgo como una oportunidad. Si se canaliza adecuadamente, el debate político puede convertirse en un espacio para [redefinir prioridades, equilibrar intereses locales y europeos, y ensayar nuevas formas de participación juvenil](#).

3. Jóvenes informados y participativos para la Europa del futuro

Los datos recogidos en la encuesta del [Eurobarómetro sobre la juventud de 2024](#) muestran la necesidad de conectar con los jóvenes y escucharlos: sólo un 15% prioriza la UE en sentimiento de pertenencia, en comparación con el 34% que se identifica en primer lugar con la nacionalidad y el 23% con su localidad o región, y apenas un 14% declaran una doble pertenencia a su país y a la UE. Además, menos de la mitad afirma entender cómo funciona la UE, lo que revela un déficit de pedagogía institucional y transparencia, que limita la capacidad de la Unión para legitimar sus decisiones. Aun así, sólo un 6% de los ciudadanos jóvenes europeos se oponen a la UE en general y en ningún país esta cifra supera el 10%. Sin embargo, la mayoría no muestra un apoyo incondicional: un 32% declara estar a favor de la UE, pero no de su funcionamiento actual.

En este escenario, el fomento de la educación democrática y la participación joven a través de canales efectivos puede fortalecer el vínculo de las nuevas generaciones con el proyecto europeo, ofreciendo respuestas a sus inquietudes y regenerando la legitimidad democrática de la UE tan necesaria para la reforma y ampliación de la Unión.

La [Evaluación Internacional ICCS 2022](#) revela que los estudiantes con más oportunidades de educación cívica desarrollan “actitudes más positivas hacia la UE”, mayor apoyo a la movilidad intracomunitaria y prácticas sostenibles, además de mayor identidad europea y confianza en las instituciones comunitarias. Participar desde la infancia en comités escolares, debates o proyectos comunitarios genera en los jóvenes destrezas clave

(diálogo, cooperación, resolución de conflictos) y refuerza su sentido de pertenencia. En línea con ello, el Consejo de Europa señala que involucrar a los alumnos en la toma de decisiones escolares fomenta el sentido de ciudadanía en los jóvenes, promoviendo valores democráticos, autoestima y cohesión social.

Junto a la formación, es esencial ofrecer a los jóvenes espacios reales para ejercer su voz en la Unión. Institucionalmente, se han diseñado foros inclusivos, aunque con resultados dispares. Un caso paradigmático es la Conferencia sobre el Futuro de Europa (CoFoE), que duró un año, de abril de 2021 a mayo de 2022, concebida como un espacio deliberativo paneuropeo con especial énfasis en la contribución juvenil, con resultados pobres en cuanto a inclusión y participación. Así, la CoFoE reflejó tanto el potencial de abrir espacios a la juventud como el desafío pendiente de garantizar que esos espacios tengan efecto real y lleguen efectivamente a las nuevas generaciones.

A pesar de esto, otros ejemplos de buenas prácticas paneuropeas han demostrado mayor eficacia a la hora de implicar a la juventud europea. Iniciativas como el *European Youth Event* (EYE) del Parlamento Europeo o los Parlamentos Juveniles nacionales y locales vinculados a diálogos comunitarios muestran que, cuando se les conceden herramientas de acción y representación, los jóvenes formulan propuestas concretas y sienten que su voz cuenta para Europa. En este sentido resulta clave reforzar los diálogos ciudadanos permanentes (no sólo consultas puntuales) y articularlos con tribunas estables de referencia como la plataforma de la Comisión Europea “[Have Your Say](#)”, de modo que las aportaciones juveniles no se pierdan en procesos administrativos, sino que den lugar a seguimiento y medidas concretas.

Cuando se combinan formación y espacios efectivos, los jóvenes no sólo identifican problemas, sino que proponen soluciones viables. Como afirma [Daniele Sabato](#), “cuando los jóvenes disponen de los conocimientos y herramientas para comprender y participar en los procesos políticos... se sienten empoderados para conectar con las decisiones que moldean su futuro”. Por ello, las instituciones europeas tienen que insistir en reforzar estas conexiones, abogando por una educación ciudadana que promueva la participación democrática y los valores europeos en todos los niveles formativos.

El reto clave consiste en fortalecer un espacio público europeo que conecte estas dinámicas: un ecosistema donde información verificada, debate crítico y participación juvenil se integren, mitigando la polarización y la desinformación. Al entrelazar las críticas con la acción, los jóvenes no sólo identifican los problemas, sino que se convierten en protagonistas de soluciones, construyendo una UE más inclusiva, resiliente y conectada con sus ciudadanos.

En definitiva, la calidad democrática de la UE dependerá en gran medida de cómo se eduque a los ciudadanos jóvenes y en qué medida se les otorgue un papel activo. Los ejemplos de buenas prácticas –desde programas como Erasmus+ y el Cuerpo Europeo de Solidaridad hasta iniciativas deliberativas europeas– muestran que es posible reforzar la identidad cívica europea de la juventud mediante la experiencia directa y el aprendizaje participativo. En un contexto de populismos ascendente y dudas sobre la integración, este enfoque doble –educar en democracia y materializar la participación juvenil– aparece

como estrategia esencial. Sólo así la Unión podrá construir una nueva generación europea comprometida, capaz de convertirse en protagonistas de soluciones y consolidar un proyecto común inclusivo y resiliente.

En cuanto a propuestas se refiere, la implantación de asignaturas sobre historia europea, funcionamiento de instituciones y la promoción de valores europeos, diseñadas y coordinadas por el gobierno comunitario, puede ser una herramienta efectiva para la construcción de una identidad europea desde etapas escolares tempranas. Además del material teórico, se podrían plantear actividades prácticas como visitas a proyectos cofinanciados con fondos europeos para los segmentos más jóvenes o simulaciones parlamentarias para los cursos más avanzados. En paralelo, sería positivo promover el desarrollo de un macroprograma multicanal que recoja, verifique y difunda iniciativas concretas sobre, por ejemplo, qué fondos han llegado a cierta región, cómo funciona una beca Erasmus+, mejoras urbanas cofinanciadas, etc. La web sobre el [Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia](#) es un buen ejemplo a seguir y a expandir. El objetivo es pasar de lo abstracto a lo tangible: que todos los jóvenes puedan identificar al menos un ejemplo en su entorno que los conecte con la UE.

En este sentido, la creación de un espacio público europeo fuerte –donde información verificada, debate plural y participación juvenil se integren– es clave para contrarrestar la desinformación y la visión nacionalista del proyecto europeo. Al dar cauce institucional a su voz (diálogos ciudadanos permanentes, consejos juveniles, iniciativas legislativas juveniles y plataformas online) y validar sus propuestas, la UE refuerza su propia cohesión interna. Escuchar a la juventud y alinear las políticas con sus prioridades no es sólo un gesto simbólico, sino una inversión en la legitimidad democrática de la Unión. Sin ese vínculo cívico común, la ampliación y la profundización de la UE serían inviables.

La transición energética en juego: el reto de las redes eléctricas en la UE

Energía, cambio climático y sostenibilidad

Rafael Amann²

1. Introducción

En los últimos años, la UE ha afrontado retos energéticos de gran calado, desde la extrema volatilidad de los precios hasta riesgos en el suministro energético. Aunque se han superado episodios críticos, el desafío estructural permanece. La electricidad, mucho más que un servicio básico, es hoy un pilar de la seguridad económica y política de la Unión: su precio determina el bienestar de los ciudadanos y la viabilidad de sectores industriales estratégicos como los químicos, metales y materiales básicos. En algunos de estos procesos electrointensivos –como la producción de aluminio o zinc– la electricidad puede llegar a representar entre un [40% y un 50% de los costes de producción](#).

Según [Eurostat](#), en la segunda mitad de 2024, el precio minorista medio en la UE alcanzó los 0,287 €/kWh, aun por encima de los niveles previos a 2021 y [muy superior al de regiones competidoras como Estados Unidos \(EEUU\) o China](#). Este promedio esconde grandes disparidades entre Estados miembros. En España, el precio medio fue de 0,241 €/kWh, lo que, pese a situarse por debajo de la media europea, siguió presionando a hogares y empresas y contribuyó a que la inflación cerrara diciembre de 2024 en el 3,1%. La transición energética avanza, pero [la dependencia del gas³, del que Europa quiere desconectarse en 2050, sigue presionando los precios](#) en un sistema no preparado para esa salida. Las inversiones en redes, almacenamiento y flexibilidad son necesarias, pero plantean un dilema estratégico: cómo financiarlas sin que la electricidad se convierta en

2 El autor agradece los comentarios de Gonzalo Escribano e Ignacio Urbasos.

3 El gas afecta de forma desproporcionada el precio de la electricidad porque, bajo el sistema marginalista europeo, suele ser la tecnología de respaldo utilizada en picos de demanda. Al ser la más cara, su coste marca el precio de todo el mercado.

un freno para los hogares ni en una amenaza para el tejido industrial. Diseñar mecanismos adecuados es clave para sostener la aceptación social de la transición, contener la pobreza energética y salvaguardar la competitividad de Europa en un momento decisivo.

2. Diagnóstico

Alcanzar el objetivo europeo de descarbonización para 2050 sin encarecer la electricidad resulta complejo, pero indispensable. Este desafío responde a limitaciones estructurales del sistema eléctrico, entre las que destacan dos especialmente relevantes.

En primer lugar, las redes eléctricas son insuficientes y obsoletas. El sistema europeo fue concebido en el siglo XX bajo un modelo centralizado, pensado para grandes centrales próximas a los centros de consumo. La transición hacia un esquema distribuido en el que la generación renovable se localiza lejos de los centros urbanos,⁴ exige redes modernas capaces de transportar esa electricidad. Sin embargo, [el despliegue de infraestructuras no acompasa el ritmo de las inversiones en renovables](#), lo que provoca saturación, retrasa nuevas conexiones y supone costes adicionales para reequilibrar el sistema (*redispatch*). A este desajuste se suma el deterioro progresivo del parque existente. [Según la Comisión Europea, entre el 40% y el 50% de las líneas de baja tensión superarán los 40 años en 2030](#). Todo esto ocurre en un contexto de fuerte crecimiento de la demanda de electricidad, [que se prevé que vaya a aumentar desde 2023 en un 60% hasta 2030](#). Los Países Bajos ya raciona nuevas conexiones⁵ y Alemania advierte de riesgos de congestión.⁶ Sin una modernización masiva y coordinada, la red será el cuello de botella de la transición.

En segundo lugar, la falta de flexibilidad e integración limita la capacidad del sistema europeo para equilibrar oferta y demanda. La variabilidad de la generación renovable exige almacenamiento y gestión de la demanda a gran escala en forma de baterías, hidrógeno o bombeo hidráulico. En el caso de las baterías, la UE apenas cuenta con 60 GWh instalados; [la Comisión Europea proyecta añadir entre 128 y 300 GWh hasta 2030, aunque estimaciones del sector elevan la necesidad total a entre 500 y 780 GWh](#). A esta escasa flexibilidad interna se añade un déficit de interconexiones entre Estados miembros. La UE está aún lejos de alcanzar el objetivo del 15% de potencia instalada para 2030.⁷ Esta carencia limita el intercambio de excedentes renovables entre países, acentúa la

4 En 2023, aproximadamente el 72% de la electricidad renovable se generó en zonas rurales, frente al 22% en ciudades y suburbios y sólo el 6% en entornos urbanos. Estas zonas albergan cerca del 78% del potencial técnico no explotado en esas fuentes (JRC Publications Repository - Renewable Energy production and potential in EU Rural Areas).

5 Los operadores de red han impuesto moratorias en nuevas conexiones industriales en varias regiones por falta de capacidad en sus redes de transporte y distribución.

6 Según el regulador alemán, los volúmenes de energía que deben transportarse seguirán aumentando en los próximos años, lo que hace necesaria una rápida expansión de la red; de lo contrario, persistirán los riesgos de congestión y la necesidad de *redispatch*. Este desafío está directamente relacionado con el desajuste geográfico entre la generación eólica concentrada en el norte y la elevada demanda industrial del sur del país.

7 A principios de 2025 todavía había ocho países por debajo del 10%. En la península Ibérica, la interconexión se sitúa especialmente lejos del objetivo europeo reflejando su condición de "isla energética" (Electricity interconnection targets).

fragmentación del sistema y dificulta una respuesta coordinada ante crisis de suministro. En consecuencia, se reduce la capacidad de la UE de consolidarse como un auténtico mercado único de la electricidad.

3. Costes de la transición y su distribución

Estas inversiones son inevitables si Europa quiere cumplir los objetivos climáticos y garantizar la seguridad del suministro. La Comisión Europea estima que serán necesarios unos [584.000 millones de euros anuales hasta 2030 para reforzar las infraestructuras eléctricas](#), mientras que las proyecciones a 2040 elevan esta cifra a 730.000 millones en distribución y 477.000 millones en transporte. A estas necesidades se suma la financiación de las interconexiones transfronterizas.

La transición energética no es, por tanto, solo un reto tecnológico, sino también uno de los mayores esfuerzos financieros colectivos de la historia de la UE. Estas inversiones modificarán la estructura de costes del sistema eléctrico. Aunque los costes variables tenderán a bajar gracias a la creciente penetración de las renovables, [los costes de red para los consumidores podrían aumentar entre un 50% y un 100% hacia 2050 si las inversiones en infraestructuras se duplican](#).

El reto, sin embargo, no es sólo cuánto subirán, sino cómo se repartirán. El modelo actual genera crecientes tensiones distributivas. Hoy, buena parte de los costes fijos recaen en hogares y pymes, mientras que la industria electro-intensiva recibe exenciones y compensaciones para mantener su competitividad. No obstante, no se trata de un consumidor más, sino que son sectores que compiten internacionalmente, generan empleo y contribuyen a la autonomía estratégica europea. Estos apoyos no son completamente nuevos, pero adquieren hoy mayor relevancia al enmarcarse en una renovada agenda industrial europea. El desafío es articular esa protección con un reparto equitativo de los costes energéticos: incluso con bonos sociales y programas nacionales, millones de europeos siguen siendo vulnerables.⁸ El diseño de las tarifas de red será decisivo. Los modelos actuales, centrados en el volumen consumido, trasladan desproporcionadamente los costes a los hogares con menor capacidad de adaptación. Experiencias europeas muestran que estructuras basadas en potencia contratada o franjas redistribuyen de forma distinta los costes y las necesidades de inversión.⁹

La propuesta de la Comisión para el nuevo [Marco Financiero Plurianual 2028-2034](#) refleja este desafío, al reforzar instrumentos como el *CEF-Energy* y crear el *Competitiveness Fund*. Sin embargo, la escala de recursos sigue siendo insuficiente, las prioridades se centran en la competitividad industrial y sostener la producción electrointensiva más que en las redes que constituyen hoy el verdadero cuello de botella para integrar renovables;

8 Entre 35 y 72 millones de personas (8-16 % de la población) ya viven en la pobreza energética

9 Varios Estados miembros ensayan ya tarificaciones alternativas. En España, la reforma de 2020 introdujo un componente fijo por potencia contratada y franjas horarias. Italia aplica, desde 2017, cargos progresivos de red vinculados a potencia.

se privilegian esquemas financieros mixtos sin aclarar el reparto común de los costes y el calendario es crítico, pues coincide con la ventana clave para cerrar brechas de interconexión, renovar infraestructuras envejecidas y desplegar almacenamiento a gran escala.

4. Propuesta europea

La UE no puede retrasar las inversiones sin poner en riesgo la transición, pero tampoco cargar sus costes en la factura eléctrica sin generar rechazo social y pérdida de competitividad. Como advirtió Mario Draghi en su [Informe](#) de 2024, los altos precios de la energía pueden convertirse tanto en un freno para los hogares como para la competitividad industrial durante la transición. Existe consenso en que el modelo actual de recuperación de costes es insostenible, pero aún no hay un esquema claro de reforma.

En este contexto, la UE ha lanzado iniciativas como el [Clean Industrial Deal](#) y el [Affordable Energy Action Plan](#), que incluyen medidas de redes (como el futuro [European Grids Package](#)) y reflejan el interés en modificar el sistema de recuperación de costes hacia un reparto más equitativo. Además, varios Estados miembros, como Alemania y Francia, han comenzado a introducir cambios en sus facturas eléctricas para ayudar a aliviar estos costes.

El siguiente paso exige un pacto europeo de financiación de la transición, con horizonte 2030, conformado en tres líneas de acción:

- a. Estructural:** el nuevo Marco Financiero Plurianual 2028-2034 abre la oportunidad de un capítulo europeo de infraestructuras energéticas, centrada en reforzar el [Connecting Europe Facility](#), es un buen punto de partida, pero requiere un plan más ambicioso: reservar parte de los fondos también a redes nacionales críticas para integrar renovables y reforzar la seguridad, aprovechar el impulso del Banco Europeo de Inversiones, que ya incrementa su apoyo a redes eléctricas, y activar mecanismos de financiación común –como los bonos verdes europeos– que repartan costes en el tiempo y entre Estados miembros. Sólo así se podrán superar las resistencias políticas y situar la modernización de las redes como prioridad europea.
- b. Social:** una transición justa exige reforzar los bonos sociales eléctricos con apoyo europeo. Hoy existen esquemas nacionales, pero resultan desiguales e insuficientes. La UE podría reforzarlos a través del nuevo [Fondo Social para el Clima](#) –financiado con los ingresos del ETS2–, concebido para combinar medidas temporales de apoyo con inversiones en eficiencia energética en hogares vulnerables y que, mediante los Planes Sociales para el Clima, debería dar mayor peso a ayudas directas focalizadas para los más expuestos, siempre en paralelo a inversiones estructurales que reduzcan las facturas de manera duradera.

- c. Gobernanza:** para superar la fragmentación del mercado, la UE debe promover directrices claras sobre la recuperación de costes. Este objetivo ya se refleja en la Comunicación de la Comisión [Guidelines on future-proof network charges](#) (2025), que establece principios orientadores para los Estados miembros y los reguladores nacionales, y propone avanzar hacia un marco común de tarificación basado en tarifas de capacidad y señales dinámicas, aplicado de forma gradual. Asimismo, la UE debería reforzar la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía ([ACER](#)), dotándola de mayores competencias técnicas y de supervisión para elaborar planes de desarrollo de redes independientes y coherentes con los objetivos europeos. Esto debe acompañarse de objetivos anuales de despliegue, de manera que se asegure una expansión eficiente y socialmente aceptable de las infraestructuras eléctricas.

La transición energética es la nueva prueba de estrés del proyecto europeo. El riesgo mayor no es la transición en sí, sino gestionarla tarde, mal y de forma fragmentada. Europa debe demostrar que puede proteger a sus ciudadanos y sostener su base productiva ante la crisis climática y energética. El éxito se medirá en redes construidas, almacenamiento desplegado y precios asequibles. La transición no puede ahogarse en la burocracia: debe ser ágil y aprovechar sinergias comunes y tener en cuenta a todos los actores de la sociedad. Para ello, Europa ha de compartir recursos, actuar a la escala necesaria y garantizar que los beneficios lleguen a toda la sociedad.

Engranaje estratégico: tecnología y regulación para un sistema agroalimentario europeo sostenible

Energía, cambio climático y sostenibilidad

Mihaela Madalina Tomescu¹⁰

1. Introducción

El sistema agroalimentario constituye un sector estratégico para la resiliencia y la prosperidad de la UE. Así lo reconoce la [Hoja de ruta para una agricultura y alimentación próspera en 2025](#), presentada por la Comisión Europea, que plantea como objetivo reforzar tanto la competitividad como la sostenibilidad a largo plazo del sector.

Uno de los principales desafíos es la creciente presión sobre los recursos hídricos, base de la productividad agrícola. La [agricultura consume en torno al 40% del agua total](#) en Europa –hasta un 80% en las regiones mediterráneas–, lo que la hace especialmente vulnerable a la escasez y a las sequías recurrentes, condiciones que afectan cada año al 34% de la población y al 30% del territorio europeo. La calidad del agua también está comprometida, ya que sólo el 37% de las masas superficiales alcanza buen estado ecológico. El [impacto económico](#) es significativo, pues las sequías extremas provocan pérdidas superiores a 28.000 millones de euros anuales, lo que representa alrededor del 6% de la producción agrícola y podría incrementarse hasta un 66% en 2050. A ello se suman otros factores tanto ambientales, –como la pérdida del suelo a manos de la [erosión hídrica](#), que afecta ya a más del 24% de la superficie de la UE y progresa más rápido que su capacidad de regeneración natural– como sociales, entre los que destaca el [relevo generacional](#) (sólo el 12% de las explotaciones agrícolas de la UE están gestionadas por agricultores menores de 40 años).

10 La autora agradece los comentarios de Andrea Briones, Lara Lázaro y Sofía Tirado.

En este contexto, es necesario un modelo productivo sostenible y eficiente en el uso de recursos. La sostenibilidad del sistema agroalimentario dependerá de su capacidad para integrar el conocimiento científico y las nuevas tecnologías bajo un marco regulatorio eficaz, capaz de equilibrar competitividad y justicia intergeneracional.

2. El marco europeo en el avance hacia la sostenibilidad

El entramado de políticas agroalimentarias de la UE refleja la voluntad de orientar el sector hacia la sostenibilidad y la resiliencia. Sin embargo, la perspectiva ha [evolucionado](#) desde el endurecimiento normativo hasta una visión que busca primar la innovación y la competitividad. Tenemos el claro ejemplo de la estrategia [“De la Granja a la Mesa”](#), lanzada en 2020 en el marco del [Pacto Verde Europeo](#), que planteaba ambiciosos objetivos como impulsar la producción ecológica para que alcance el 25% del uso de las tierras agrícolas de la UE de aquí a 2030; o [el Reglamento de Uso Sostenible de los Pesticidas \(SUR\)](#), presentado en 2022, que pretendía reducir a la mitad el uso de plaguicidas de base química para 2030. Esta propuesta generó [rechazo entre los agricultores y cooperativas agrarias en la UE](#) (COPA-COGECA), que la consideraron poco realista sin alternativas viables como los fitosanitarios biológicos o de bajo riesgo. Actualmente, tanto los productos químicos como los biológicos continúan sujetos a la [regulación 1107/2009](#), que los evalúa bajo un mismo criterio a pesar de sus diferentes niveles de riesgo. Esta normativa prolonga significativamente los procesos de autorización –hasta tres veces más que en regiones como EEUU y Brasil–, lo que dificulta la disponibilidad de [nuevas sustancias biológicas](#) más seguras.

No podemos hablar de políticas agroalimentarias sin abordar la [Política Agrícola Común \(PAC\)](#), el conjunto de políticas de la UE destinadas a apoyar a los agricultores, garantizar la seguridad alimentaria y promover un desarrollo rural sostenible. Creada en 1962 para asegurar la autosuficiencia y estabilizar precios mediante ayudas a la producción y los mercados, ha ido [evolucionando](#). En los años 80 y 90 introdujo reformas para reducir excedentes y orientar el sector al mercado; desde los 2000 integró criterios medioambientales, favoreciendo la incorporación de prácticas agrarias sostenibles, y en el [ciclo 2023-2027](#), la PAC se centra en sostenibilidad ambiental y climática, con [eco-regímenes](#) y apoyo a pequeñas explotaciones y jóvenes agricultores. No obstante, las exigencias medioambientales, unidas al temor al efecto del acuerdo de libre comercio y la importación de productos agrícolas de [países del Mercado Común del Sur \(Mercosur\)](#) (con normativas medioambientales y laborales más laxas) y a la burocracia de la PAC, provocaron las [protestas agrarias de 2024](#). Éstas llevaron a la Comisión Europea a introducir [medidas de simplificación](#), como mayor flexibilidad a los Estados miembros y exención de controles en situaciones climáticas adversas o para explotaciones agrícolas de dimensiones reducidas. Esta orientación indica también [la tendencia de la nueva propuesta de la PAC para 2028](#), que prioriza la reducción de la burocracia y la simplificación de los requerimientos medioambientales, que permanecerán voluntarios y ligados a incentivos. Además, en coherencia con la [Estrategia de Resiliencia Hídrica](#)

[de la UE](#), la propuesta incorpora entre sus prioridades la inversión en infraestructuras destinadas a mejorar la retención, distribución y almacenamiento de agua, así como su depuración y tratamiento.

Tras un prolongado periodo de tensiones, la Hoja de ruta de la Comisión supone un cambio de paradigma en las políticas agroalimentarias, integrando sostenibilidad ambiental, rentabilidad e innovación, bajo un enfoque práctico y alineado con la realidad del mercado.

3. La innovación y la necesidad de un engranaje entre tecnología y legislación

La nueva visión de la Comisión subraya la necesidad de situar la investigación científica y la innovación tecnológica en el centro de la acción política, favoreciendo su transferencia al tejido productivo. En particular, la [biotecnología](#), entendida como el uso de organismos vivos, sus componentes o sistemas biológicos para generar productos y procesos de valor, ofrece innovaciones con un gran potencial para lograr una agricultura más sostenible y resiliente. Permite desarrollar variedades más resistentes a plagas o enfermedades –cuya incidencia está aumentando con el cambio climático– reducir la dependencia de insumos químicos ofreciendo productos biológicos de menor riesgo o mejorar la eficiencia de los cultivos en el uso del agua, entre otras aplicaciones. No obstante, también presenta limitaciones y riesgos: la complejidad y lentitud de los marcos regulatorios, que retrasan la llegada de innovaciones; la concentración de patentes en pocas multinacionales; la percepción pública aún dividida sobre los organismos genéticamente modificados (OGM); y las incertidumbres ambientales a largo plazo, que exigen evaluaciones rigurosas.

El desarrollo de estas tecnologías depende por tanto de un marco normativo que garantice seguridad, transparencia y confianza social, siendo la percepción pública determinante. Según la [encuesta realizada en 2022 por la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria \(EFSA\)](#) –que analizó variables relacionadas con la seguridad alimentaria y la percepción de riesgos asociados a la alimentación– el 29% de los europeos había oído hablar de biotecnologías como la edición genética (ocho puntos más que en 2019), con incrementos en 23 de los 27 Estados miembros. Además, sólo un 8% identificó la biotecnología como motivo de preocupación alimentaria, situándola entre los temas que menos inquietud generan frente a otros como la presencia de pesticidas, antibióticos, contaminantes o aditivos en los alimentos. Aunque persisten los desafíos en materia de comunicación y divulgación científica, se observa una ciudadanía cada vez más informada y receptiva a la innovación tecnológica aplicada al ámbito agroalimentario.

En este contexto, uno de los ámbitos más controvertidos del marco europeo lo constituye la regulación de los OGM y de las nuevas técnicas genómicas (NGT). Desde la [Directiva 2001/18/CE](#), la UE aplica el principio de precaución con estrictos requisitos para la liberación y comercialización de estos productos, evaluaciones de riesgo de la EFSA,

consultas públicas y etiquetado obligatorio. En la práctica, este marco ha supuesto una prohibición de facto: los procesos de autorización son largos, costosos e inciertos, lo que desincentiva a empresas y agricultores. En 2019, [las biotecnológicas](#) de la UE invirtieron 2.600 millones de euros en I+D, frente a los 34.300 millones de sus homólogas en EEUU. Esta situación [contrasta con regiones como EEUU, Brasil y Argentina](#), donde la regulación se centra en el producto final y no en la técnica empleada, lo que facilita la comercialización de cultivos editados genéticamente siempre que no incorporen ADN foráneo.

Esta regulación se adoptó en un contexto marcado por la incertidumbre científica y una elevada sensibilidad social, en el que prevaleció el principio de precaución frente a los posibles riesgos ambientales y sanitarios. No obstante, la evidencia acumulada durante más de dos décadas muestra que los OGM autorizados [presentan riesgos equiparables a los cultivos convencionales](#), lo que plantea la necesidad de revisar y modernizar la normativa vigente.

Esta situación es un caso paradigmático, que ilustra cómo un marco regulatorio restrictivo puede generar riesgos extrapolables a otras tecnologías emergentes. Los riesgos derivados pueden clasificarse en las siguientes categorías.

- **Riesgos ambientales:** la ausencia de una normativa clara y armonizada en la UE dificulta evaluar de forma transparente los efectos ambientales de nuevas tecnologías agrícolas. La fragmentación regulatoria puede trasladar efectos adversos a regiones más permisivas y limita la comparación de prácticas y la medición homogénea de la huella ambiental, complicando la rendición de cuentas y la adopción de criterios de sostenibilidad en el mercado interior.
- **Riesgos geopolíticos:** aunque la [UE es un productor mundial de materias primas agrícolas](#), depende de importaciones clave, como es el ejemplo de las [semillas de soja](#), empleadas como piensos. Es decir, mientras se importan masivamente piensos modificados genéticamente, el [maíz MON810](#) permanece como el único cultivo modificado permitido en la UE. Este doble estándar genera vulnerabilidad ante interrupciones logísticas, tensiones comerciales y asimetrías competitivas que encarecen la producción europea.
- **Riesgos económicos y sociales:** la fragmentación regulatoria en la UE genera inseguridad jurídica, encarece la inversión y frena el desarrollo de un mercado único. La falta de armonización internacional agrava estos problemas, pues con marcos más restrictivos, como en la biotecnología vegetal, Europa queda en desventaja. La PAC demuestra la importancia de marcos normativos sólidos, capaces de orientar las decisiones de millones de productores europeos. Una regulación lenta y desigual fomenta competencia desleal, desconfianza y retrasa la adopción de nuevas tecnologías, dando ventaja a competidores externos. En cambio, la innovación temprana puede aumentar eficiencia, sostenibilidad y competitividad del sector, como señala la [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos \(OCDE\)](#), convirtiendo la agricultura en un sector rentable, con oportunidades de emprendimiento y fomentando así el relevo generacional.

Más allá de la competitividad, el diseño normativo debe integrar aspectos éticos, evitando problemáticas como la concentración del control de datos y patentes en manos privadas, que genera dependencia estructural y limita la autonomía de los productores europeos.

4. Retos y propuestas

Uno de los principales retos de la UE en materia normativa es conciliar los intereses de múltiples países y regiones con sensibilidades diversas. Entre los desafíos destacan la fragmentación regulatoria, que genera inseguridad y frena el mercado único; la dependencia de importaciones en productos que no se permite producir en la UE, lo que incrementa costes y riesgos geopolíticos; y la desventaja competitiva frente a regiones con marcos más ágiles, que limita la inversión en I+D y la capacidad innovadora. La adopción de nuevas tecnologías exige además aceptación social, de modo que retrasar el debate regulatorio o la actualización legislativa alimenta la incertidumbre y la desconfianza en el sector y en las instituciones. Se plantea la acción en tres ejes:

a. Regulación y autorización

- i. **“Sandbox” regulatorios:** crear entornos controlados para probar tecnologías bajo supervisión regulatoria antes de su comercialización, estrategia ya aplicada en los ámbitos de la [IA](#).
- ii. **Agilización de autorizaciones:** desarrollar procedimientos diferenciados según riesgo, plazos proporcionados y mecanismos simplificados cuando productos ya estén aprobados en países con altos estándares, favoreciendo producción local frente a importaciones y beneficiando a empresas de pequeño y mediano tamaño.

b. Gobernanza e implementación

- i. **Formación y financiación:** formación y acompañamiento práctico a pequeños y medianos productores, con la participación de universidades y organismos públicos, evitando que la capacitación se convierta en un trámite burocrático.
- ii. **Monitoreo dinámico:** revisiones periódicas mediante una plataforma europea de datos abiertos y verificables que facilite la [estrategia Better Regulation](#).

c. Participación y aceptación social

- i. **Diálogo multiactor:** implementar nuevas herramientas digitales para realizar consultas periódicas a nivel europeo con productores, consumidores e industria.
- ii. **Transparencia e información clara:** el etiquetado debe ser riguroso y accesible, sin tecnicismos, prohibiendo mensajes comerciales que generen alarmismo o percepción negativa injustificada sobre otros productos.

El futuro del sistema agroalimentario europeo dependerá de su capacidad para traducir la innovación científica y tecnológica en políticas eficaces que impulsen un modelo productivo resiliente y competitivo. Herramientas como la biotecnología y la digitalización ofrecen un enorme potencial para afrontar los retos del sector, siempre que se desarrollen dentro de un marco regulatorio moderno, flexible y basado en la evidencia científica.

Avanzar hacia este objetivo exige una gobernanza coordinada entre Estados miembros, acompañada de transparencia, formación y participación social, que refuerce la confianza pública y garantice que la transición hacia un sistema agroalimentario más resiliente, innovador y justo se sustente en estándares ambientales y de seguridad rigurosos, capaces de asegurar la inocuidad de los productos y la protección del medio natural y de los consumidores.

La Unión Europea y América Latina: oportunidad para consolidar una alianza estratégica mediante la cooperación al desarrollo

Relaciones con el sur global, vecindad y migraciones

Borja Díaz, Camila Ristoff, Pablo Rodríguez¹¹

1. Introducción

La UE y América Latina comparten vínculos históricos profundamente entrelazados. Actualmente, sus relaciones se sitúan en un contexto global complejo, donde múltiples crisis –económicas, políticas, de seguridad, de confianza en el multilateralismo, etc.– convergen en lo que diversos analistas denominan una era de “policrisis”.

En este nuevo orden internacional, la retirada de EEUU como actor central de la cooperación al desarrollo se hace evidente. En 2025, se prevé que la financiación estadounidense para el desarrollo internacional se reduzca hasta un [82% respecto al año anterior](#). China, por su parte, continúa expandiendo su influencia en América Latina, habiéndose multiplicado por [26 su intercambio económico entre los años 2000 y 2020](#).

¹¹ Los autores agradecen los comentarios de Marta Driessen, Carlos Malamud, José Pablo Martínez, Iliana Olivie, María Santillán O'Shea y Ernesto Talvi.

Sumado a lo anterior, no se debe pasar por alto la pluralidad interna tanto de la UE como de América Latina. A la inestabilidad política, económica y social de los países de latinoamericanos, se añaden la heterogeneidad dentro de la propia UE y sus dificultades para consensuar valores, intereses y objetivos comunes ([Olivié et al.](#); [Ríos Méndez y Rodríguez Pinzón](#)). Ello ha conducido a la falta de respuestas cohesionadas ante crisis como las de Ucrania y Gaza, [debilitando la imagen de la UE y la confianza del denominado sur global](#).

Pese a todo ello, América Latina sigue reconociendo la legitimidad de la Unión para proponer un partenariado alternativo, dados sus lazos históricos y metas compartidas en diferentes ámbitos como la promoción de derechos humanos, la protección medioambiental y el fortalecimiento democrático, tal y como indican autores como [Shada Islam, Ernesto Talvi y Gabriel Leiva García](#), y el vicepresidente del Parlamento Europeo, [Javi López](#).

En este escenario, la noción de alianza estratégica se plantea como un vínculo que aprovecha la densidad histórica, cultural, política y económica compartida entre la UE y América Latina para articular objetivos comunes en un escenario global complejo. Implica intensificar el diálogo y proyectar un liderazgo conjunto hacia un [orden internacional más justo y sostenible](#), capaz de promover una cooperación al desarrollo horizontal, corresponsable y guiada por valores democráticos y de derechos humanos. Asimismo, ofrece una [alternativa a la fragmentación en bloques cerrados](#), promoviendo un espacio de concertación internacional donde diseñar soluciones conjuntas.

La elección de América Latina como aliado clave de la Unión, junto con la cooperación al desarrollo como herramienta esencial de esta alianza, responde a una decisión estratégica con beneficios mutuos y potencial para configurar un modelo transformador de cooperación.

Más allá de las [ventajas comparativas de América Latina](#) frente a otras regiones emergentes, ambas regiones reúnen el [14% de la población global, concentran el 21% del PIB mundial y un tercio de los votos en Naciones Unidas](#). Asimismo, [el comercio bilateral de bienes y servicios superó los 395 billones](#) de euros en 2023 y la inversión europea directa en América Latina asciende a 741 billones. En este marco, existen iniciativas relevantes –como el Acuerdo UE-Mercosur y la Cumbre UE-CELAC– que pueden fortalecer aún más el vínculo comercial y los compromisos políticos existentes.

Por su parte, la cooperación al desarrollo aporta un valor añadido a esta alianza, al ser capaz de abordar múltiples aristas –económicas, políticas, sociales, etc.– contemplando desigualdades estructurales, fortaleciendo capacidades institucionales y promoviendo cohesión, sostenibilidad, valores democráticos y de derechos humanos, pilares fundamentales de una alianza estratégica integral.

2. Hacia una cooperación al desarrollo eficiente, inclusiva y transformadora

El contexto actual propicia la resignificación de la política de cooperación al desarrollo entre la UE y América Latina, centrándose en cinco características interrelacionadas: (a) horizontalidad, (b) sostenibilidad, (c) eficacia, (d) perspectiva de género y derechos humanos, y (e) valores democráticos. Aunque todas ellas han influido en la agenda de cooperación al desarrollo, persisten debilidades: tensiones entre discursos de horizontalidad y prácticas verticales; una sostenibilidad obstaculizada por la inestabilidad política, la debilidad institucional y la fragilidad democrática; necesidad de actualizar la agenda de eficacia de la ayuda; ausencia de consensos en el enfoque de género y derechos humanos, y carencias en su promoción; y frágil respuesta al deterioro democrático global. Seguidamente, se analizan estos aspectos para proponer una cooperación más eficiente, inclusiva y transformadora.

En primer lugar, una exigencia histórica de la cooperación es el reemplazo definitivo del enfoque asistencialista donante-receptor por uno basado en la horizontalidad (a), afrontando limitaciones en su aplicación. Este enfoque, basado en la transferencia de recursos y asistencia técnica del norte hacia el sur, sin valorar plenamente su poder y capacidad de agencia, junto con otros factores, han debilitado la credibilidad de las políticas de la UE frente al sur global (Olivé *et al.* [2025](#) y [2024](#); [Carballo de la Riva](#)). Aunque se han intentado sustituir programas asistenciales por iniciativas de capacitación local, con frecuencia dichas propuestas han sido diseñadas y ejecutadas bajo estándares europeos, [definiéndose externamente](#) las capacidades y métodos necesarios para adquirirlas.

En cambio, la horizontalidad se basa en el desarrollo mutuo, considerando ambas partes como aliadas estratégicas en un contexto global complejo, con condiciones favorables para concordar objetivos políticos comunes y alcanzarlos conjuntamente a través de soluciones co-diseñadas, bajo lógicas como la cooperación birregional o la [triangular](#), que pueden brindar un apoyo más adaptado y horizontal que la clásica cooperación norte-sur.

La UE debería promover marcos conceptuales locales que articulen conocimientos autóctonos, organización comunitaria y estructuras sociales e institucionales vigentes, siempre que respeten los valores democráticos. Ello aumentaría la apropiación, pertinencia y sostenibilidad de las intervenciones, al tiempo que [aprovecharía el capital social y las metodologías ya consolidadas](#), fortaleciendo la autonomía y participación activa de los países latinoamericanos y mejorando los resultados alcanzados.

La horizontalidad no sólo impulsa una cooperación al desarrollo más justa en los países del sur, sino que también beneficia a los países más desarrollados. Al situar la relación en un plano de asociación y no de subordinación, se generan dinámicas de aprendizaje que permiten adaptar soluciones originadas en contextos de escasez a problemáticas globales como [la salud global](#), el cambio climático, las migraciones, la seguridad internacional y gestión de los conflictos, y el fortalecimiento democrático, entre otras. Ello favorece

el desarrollo de innovaciones contextualizadas que [fortalecen los sistemas de todos los actores, generando beneficios tanto para el sur como para el norte](#). La relación entre la UE y América Latina ejemplifica cómo la cooperación horizontal puede traducirse en un intercambio de aprendizajes y capacidades que impulsa el desarrollo de la región latinoamericana y enriquece las estrategias europeas para afrontar desafíos comunes.

Otro aspecto esencial de la cooperación es su sostenibilidad (b), caracterizada por la capacidad de los actores locales para mantener y ampliar los resultados alcanzados, sin depender de apoyos externos permanentes. Si bien este factor ha venido [incorporándose en la cooperación entre la UE y América Latina](#), no puede reducirse simplemente a apoyar el liderazgo local de los procesos de desarrollo. Debe incluir una apuesta por la resiliencia de las comunidades y democratización institucional, fortaleciendo su participación, [capacidades e infraestructura social](#) para prevenir y [gestionar eventuales crisis](#) sin depender de ayuda externa. Sólo así podrá consolidarse una alianza entre ambas regiones de corresponsabilidad duradera capaz de resistir los vaivenes políticos.

Las estrategias de cooperación deben guiarse también por un criterio de eficacia práctica (c), evitando la simple retórica y promoviendo acciones con efecto real. La agenda de la eficacia de la ayuda al desarrollo y sus complementos evidencian el recorrido existente en torno a este criterio; sin embargo, asistimos a su [exclusión progresiva del debate político](#), pese a ser esencial para orientar las relaciones entre la UE y el sur global. La aplicación dogmática o instrumental de ciertas directrices internacionales por parte de la UE también desgasta su credibilidad y debilita la eficacia de la cooperación. A ello se suma la heterogeneidad interna de la Unión y la falta de consensos sobre los parámetros que deben guiar sus relaciones con América Latina, suponiendo otro obstáculo a la eficacia.

En este sentido, [actualizar esta agenda](#) definiendo intereses y objetivos compartidos es clave para una cooperación transformadora. Asimismo, la horizontalidad y sostenibilidad ya mencionadas aumentan la eficacia de la cooperación al promover la apropiación local, alinearse con sus prioridades y fortalecer sistemas e instituciones democráticas. Si sumamos una acción transparente y mecanismos fuertes de evaluación y seguimiento, avanzaremos hacia estrategias co-diseñadas, más eficaces y eficientes, en línea con propuestas de la [literatura especializada](#).

Otro aspecto que debe guiar las políticas de cooperación es el enfoque de género y derechos humanos (d), que ofrece un marco de justicia y transformación estructural. La inexistencia en la UE de [definiciones o consensos generales](#) sobre las normas y valores que guían sus relaciones con el sur global y el eventual ocultamiento de intereses estratégicos a su respecto –por ejemplo en cuestiones asociadas al acceso a recursos naturales o el control migratorio–, han conducido a una aplicación dogmática, instrumental y/o paternalista de la agenda de derechos humanos y contribuido a [erosionar su credibilidad](#) con relación al sur global y, [específicamente, con América Latina](#), propiciando así el desarrollo de [dinámicas neocoloniales y aumentando las acusaciones de dobles estándares](#), que socavan la reputación e influencia de la UE.

En contraste, una política de cooperación transformadora en términos de derechos humanos exige la construcción conjunta de agendas y su apropiación por todos los actores, mediante definiciones claras y acciones coherentes que promuevan confianza mutua y el cumplimiento de objetivos comunes vinculados al fortalecimiento de los sistemas de protección de derechos.

En este contexto, el [enfoque de género](#) aporta herramientas para transformar desigualdades estructurales que atraviesan la política internacional y las crisis globales. El mismo permite identificar los efectos diferenciales de las políticas de cooperación sobre grupos históricamente marginados, considerando intersecciones de género, etnia, religión, nacionalidad, estatus migratorio, entre otros, y propone soluciones participativas. En lugar de meras políticas de asistencia, la cooperación con perspectiva inclusiva busca transformaciones estructurales, fomentando vínculos horizontales, agendas compartidas y financiación ética y sostenible. En la práctica, este enfoque se materializa en estrategias como la asignación de financiación específica para iniciativas de género locales, fortaleciendo sus capacidades; el fomento de alianzas y redes que promuevan la inclusión de grupos marginalizados y cuenten con la participación activa de gobiernos y sociedad civil; la sensibilización y generación de datos desagregados por género y otros factores de exclusión; la institucionalización de mecanismos de rendición de cuentas participativos, garantizando coherencia con políticas locales y compromisos internacionales.

Finalmente, resulta indispensable que las estrategias de cooperación contribuyan a la promoción de la paz y el fortalecimiento democrático (e), objetivos compartidos por la UE y América Latina ([Malamud](#); [Ríos Méndez y Rodríguez Pinzón](#); [López](#)). Sin embargo, el [debilitamiento de la calidad democrática](#) afecta hoy a la mayoría de los sistemas políticos occidentales. Las [guerras y conflictos en curso, junto con las amenazas híbridas, el auge de nuevos autoritarismos y las injerencias externas en los procesos electorales](#), hacen imprescindible que la cooperación al desarrollo priorice el fortalecimiento y la defensa de la democracia, que [mantiene su vigencia y respaldo social y político](#).

La aplicación de los criterios ya señalados propicia una cooperación orientada al fortalecimiento democrático. La horizontalidad y el respeto de las autonomías locales fortalecen las instituciones encargadas del co-diseño, aplicación y evaluación de políticas, contribuyendo así a su sostenibilidad. Igualmente, la eficacia institucional implica un diseño enfocado en la previsibilidad, el monitoreo y la evaluación participativa. Ello contribuye a consolidar instituciones transparentes, responsables y cercanas a la ciudadanía. Por su parte, la defensa y promoción de los derechos humanos sólo son posibles en el marco de regímenes democráticos sustantivos, que hacen viable la garantía de derechos y, al mismo tiempo, se legitiman mediante su respeto y protección.

Sin embargo, en un contexto generalizado de retroceso democrático, pueden faltar bases sólidas que permitan que estos criterios se afiancen autónomamente. En este contexto, la cooperación al desarrollo puede contribuir, por ejemplo, a través de programas orientados al fortalecimiento institucional –parlamentos, sistemas judiciales y organismos electorales, etc.– que incorporen incentivos para hacer del régimen democrático una opción

conveniente, junto con mecanismos de participación que permitan diseñar soluciones a medida. El apoyo a la sociedad civil, mediante programas de resiliencia comunitaria e involucramiento en la toma de decisiones, así como la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas, el diseño de financiaciones previsibles y flexibles, y la inclusión de cláusulas de salvaguarda democrática activables ante retrocesos contribuyen, en conjunto, a consolidar democracias más resilientes y participativas y otorgan mayor legitimidad a los vínculos entre la UE y América Latina.

En síntesis, el futuro de la relación europea-latinoamericana dependerá de su capacidad para avanzar hacia una cooperación al desarrollo renovada, sustentada en las características interrelacionadas aquí planteadas y en consonancia con las conclusiones generales de este volumen.

La seguridad de Europa debe pasar de la reflexión a la acción estratégica

Seguridad y defensa

María Cervera, Cristina Martínez, Eduardo Soria¹²

La seguridad y la defensa han escalado con fuerza en la conversación europea debido a la transformación profunda del orden internacional y, en particular, de la alianza transatlántica. La Administración Trump está reconfigurando drásticamente la relación histórica entre EEUU y Europa, al cuestionar compromisos que durante décadas se asumieron como incontestables y al exigir una redistribución más equitativa de la carga financiera de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Paralelamente, la guerra en Ucrania ha puesto de manifiesto la coexistencia de tácticas convencionales con las híbridas, situando a Europa ante la necesidad de repensar sus mecanismos de defensa y seguridad. Este doble escenario ha convertido la autonomía estratégica y el fortalecimiento de las capacidades militares europeas en un eje central de debate, planteando interrogantes sobre cómo la Unión puede consolidar un liderazgo propio sin perder cohesión interna ni debilitar su proyección global.

A la vez, la rápida evolución de la IA, los ciberataques y la manipulación de la información han transformado profundamente la naturaleza del conflicto, desplazando el centro de gravedad de la defensa más allá de los campos de batalla tradicionales. En este escenario complejo, Europa se enfrenta a un desafío clave: ¿Cómo ejercer un liderazgo efectivo en seguridad y defensa frente a amenazas complejas, consolidando al mismo tiempo su cohesión estratégica? La respuesta exige un enfoque integral que combine defensa, diplomacia, resiliencia tecnológica y cohesión política, capaz de afrontar amenazas híbridas y anticipar riesgos emergentes, asegurando así un entorno seguro y sostenible para las futuras generaciones.

¹² Los autores agradecen los comentarios de Pablo del Amo, Carola García-Calvo, Javier Ivars y Álvaro Vicente.

1. Respuesta europea ante amenazas híbridas

Los conflictos contemporáneos ya no se limitan a enfrentamientos militares convencionales. Los ataques cibernéticos pueden paralizar infraestructuras críticas, la desinformación socavar la cohesión social y la inestabilidad económica convertirse en un instrumento de presión geopolítica. En este escenario, las amenazas híbridas, [tal como las definieron a inicios del milenio](#) el general James N. Mattis y el teniente coronel Frank G. Hoffman, representan una transformación profunda de la naturaleza de los conflictos. Combinan de manera deliberada medios militares y no militares, convencionales e irregulares, físicos y digitales, desdibujando las fronteras tradicionales entre lo militar, lo político y lo social, y anticipando que los enfrentamientos futuros no se limitarán a los campos de batalla convencionales, sino que se desplegarán en espacios complejos donde la estrategia debe integrar múltiples dimensiones de poder simultáneamente.

La rápida evolución de las amenazas híbridas pone de manifiesto que la seguridad europea ya no puede abordarse únicamente desde una perspectiva militar. La [guerra híbrida actúa en la zona gris](#), un espacio estratégico donde los actores buscan debilitar al adversario sin provocar una respuesta directa, combinando ciberataques, campañas de desinformación, presión económica y manipulación política. En las democracias europeas, donde la legitimidad de los gobiernos y de las instituciones comunitarias se sostiene en la confianza ciudadana, la erosión de esta credibilidad compromete tanto la capacidad de los Estados miembros para gobernar como la efectividad de las políticas de seguridad europeas.

La UE ha avanzado con la [Brújula Estratégica para la Seguridad y Defensa](#) de 2022 y con la creación, en 2024, de equipos de respuesta rápida frente a amenazas híbridas. Sin embargo, estas herramientas no pueden quedarse en el plano del relato, sino que deben traducirse en soluciones concretas que fortalezcan la capacidad de acción de la Unión. De lo contrario, el riesgo es que la UE siga respondiendo tarde y de manera fragmentada, como ya ha sucedido en otras crisis, proyectando una imagen de inercia más que de liderazgo. Por ejemplo, la agresión rusa a Ucrania en 2014 evidenció la incapacidad inicial de la UE para actuar a sus puertas. La adopción tardía en 2016 de la Estrategia Global de la UE, que introdujo la autonomía estratégica europea, refleja no sólo un retraso operativo, sino también los vacíos estratégicos y políticos que limitaron la capacidad de la Unión para responder a crisis geopolíticas de gran envergadura.

En este sentido, el núcleo del debate reside en determinar si Europa se contenta con una defensa intergubernamental limitada, centrada en coordinar a los Estados miembros, o si debe aspirar a una verdadera unión, implicando una cesión de soberanía en materia de defensa. Sin un consenso estratégico claro, iniciativas como la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) podrían quedar fragmentadas, convertirse en proyectos meramente técnicos o incluso caer en desuso, perdiendo así su potencial para fortalecer la defensa europea.

No cabe duda de que los obstáculos no son sólo operativos, sino también políticos y culturales. La diversidad de prioridades nacionales, las asimetrías en capacidades defensivas y las narrativas divergentes ralentizan la toma de decisiones y ponen en cuestión la coherencia de una estrategia común. Mientras que para algunos Estados avanzar hacia la autonomía estratégica representa una oportunidad para fortalecer la soberanía industrial y tecnológica, para otros podría derivar en un gasto presupuestario innecesario sin un claro beneficio operativo.

Desde esta óptica, la construcción de una verdadera defensa europea, aunque vinculada a una autonomía estratégica ambiciosa, no debe interpretarse como un objetivo inalcanzable, sino como una vía para reforzar la seguridad colectiva. De hecho, como ha señalado en alguna ocasión Jorge Dezcallar, diplomático y exdirector del Centro Nacional de Inteligencia (CNI), la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca debe interpretarse como [un impulso para forjar una Europa más fuerte](#) en un contexto de transición hacia un nuevo orden mundial, donde la hegemonía occidental se está desplazando hacia otros polos geopolíticos.

Por ello, consolidar un liderazgo europeo no consiste únicamente en analizar amenazas, sino en asumir un papel proactivo, capaz de anticiparse y no sólo de reaccionar. Asimismo, no basta con asignar un presupuesto basado únicamente en un porcentaje del PIB. Es imprescindible primero determinar las capacidades necesarias y, a partir de ellas, calcular los recursos requeridos. Esto exige revisar estructuras, repensar narrativas y, sobre todo, construir consensos que permitan a la Unión articular respuestas rápidas y conjuntas frente a los desafíos emergentes.

2. Innovación tecnológica, ciberyihad y resiliencia ciudadana

En este escenario, la innovación tecnológica se presenta como una oportunidad estratégica que la UE no puede desaprovechar. La IA aplicada a sensores avanzados, sistemas antidrones y tecnologías biométricas en el control de fronteras, ofrece un potencial enorme para reforzar la seguridad y anticipar amenazas. Sin embargo, ese mismo potencial conlleva riesgos, como la dependencia de actores externos en el suministro tecnológico y el acceso a información estratégica de manera indebida.

En respuesta a estos riesgos, la UE ha desarrollado iniciativas como ProtectEU, la [Estrategia de Seguridad Interna](#) de 2025, diseñada para fortalecer la coordinación entre Estados miembros y aumentar la resiliencia frente a amenazas híbridas y ciberdelictivas. Este tipo de estrategias demuestra la importancia de articular innovación tecnológica con capacidad de respuesta ciudadana, garantizando que las herramientas no se queden en el plano conceptual, sino que se traduzcan en soluciones concretas y efectivas capaces de proteger tanto la seguridad como la integridad democrática de la Unión.

Integrar la IA en este marco puede convertirse en un catalizador que aumente la capacidad de respuesta de la Unión, siempre que se combine con una visión compartida y una voluntad clara. Para ello, resulta esencial integrar a las empresas europeas de defensa en la definición de políticas, no sólo como actores ejecutores, sino como socios estratégicos capaces de aportar innovación tecnológica y experiencia industrial. Su implicación permite que las decisiones políticas no se queden en planteamientos abstractos, sino que se transformen en capacidades tangibles al servicio de la seguridad común. Además, reconocer el valor de esta colaboración implica asumir que la autonomía estratégica europea no se construye únicamente desde las instituciones, sino también desde la capacidad de su tejido industrial para generar soluciones propias y competitivas frente a un entorno global cada vez más marcado por la rivalidad tecnológica.

Aunque ofrece un gran potencial para mejorar la coordinación interestatal, no puede ignorarse que la IA también actúa como un amplificador de amenazas. Su capacidad para procesar y distribuir información a gran escala ha abierto la puerta a nuevas formas de manipulación cognitiva en redes sociales. Los algoritmos pueden conducir a los usuarios hacia contenidos propagandísticos, creando así una cámara de eco que refuerza sus creencias existentes. Al mismo tiempo, la explotación masiva de datos en campañas políticas, la circulación de *deepfakes*, la utilización de redes de *bots* para difundir desinformación y discursos de odio buscan influir directamente en la opinión pública.

La convergencia entre IA y ciberyihad ilustra cómo estas dinámicas se amplifican en entornos digitales. En julio de 2025, Europol señaló en su [Informe sobre la situación y tendencias del terrorismo en la UE](#) un aumento de amenazas de radicalización facilitadas por redes sociales y desvinculadas de estructuras tradicionales, que afectan especialmente a jóvenes socialmente aislados y con escaso bagaje ideológico, influenciados por percepciones de injusticia amplificadas digitalmente.

A través de diversas plataformas y redes sociales, estos actores aprovechan acontecimientos internacionales, como la guerra en Gaza, para reforzar su narrativa de confrontación basada en la dicotomía “ellos contra nosotros”, lo que les permite conferir una apariencia de legitimidad moral a sus causas. La ciberyihad, potenciada por herramientas digitales e IA, ilustra cómo estas dinámicas trascienden el plano virtual, generando narrativas cohesionadas que consolidan comunidades de pertenencia y proyectan su influencia en la realidad social.

3. La seguridad europea como proyecto holístico

La UE se enfrenta a un escenario de seguridad profundamente transformado. La eficacia de su respuesta requiere superar la visión tradicional centrada únicamente en capacidades militares y adoptar un enfoque holístico que combine defensa, diplomacia, innovación tecnológica y cohesión política. El liderazgo europeo no puede limitarse a reaccionar ante crisis, ni a cuestionarse únicamente cuánto se invierte en defensa. Es igualmente importante preguntarse para qué se destinan esos recursos y cómo se emplean

estratégicamente, asegurando que contribuyan tanto a la protección de nuestros sistemas democráticos como al desarrollo económico mediante el fortalecimiento del tejido industrial europeo.

Las diferencias en prioridades nacionales y las desigualdades en capacidades requieren consensos sólidos y estructuras ágiles que faciliten una acción coordinada y efectiva. La autonomía estratégica europea, respaldada por la colaboración institucional y un tejido industrial de defensa fortalecido, se configura como una herramienta esencial para disminuir dependencias externas, reforzar la resiliencia y consolidar el liderazgo global de la Unión.

Este escenario subraya la necesidad de fomentar una cultura de defensa propia entre los ciudadanos europeos. La educación, la información veraz y la participación ciudadana son fundamentales para que la población comprenda los riesgos reales y no sea instrumentalizada por narrativas desestabilizadoras. Esta cultura de defensa no debe limitarse a quienes ya están familiarizados con la actualidad europea, sino que debe construirse de manera amplia e inclusiva, fomentando la conciencia sobre seguridad desde una perspectiva preventiva y formativa. Sólo así se garantiza que la conciencia de seguridad y resiliencia se traduzca en una protección sostenible, que fortalezca tanto la cohesión social como la eficacia de las políticas de defensa y seguridad europeas.

La UE puede ejercer un liderazgo efectivo en seguridad y defensa frente a amenazas complejas si entiende que invertir en defensa no significa sólo militarizarse, sino construir un ecosistema integral de seguridad.

De laboratorio ético a actor global: el reto europeo ante la geopolítica de la inteligencia artificial

Tecnología y economía

María Pericàs, María Micaela Pezzini¹³

En un mundo donde la tecnología se ha convertido en la pieza central de las disputas geopolíticas, la IA emerge como el elemento decisivo para quienes aspiren a liderar el nuevo orden tecnológico global. La [Estrategia de Seguridad Económica de la Unión Europea](#) reconoce la IA como una de las tecnologías críticas para la seguridad económica, debido a su elevado potencial de riesgos inmediatos y sensibles relacionados con la seguridad tecnológica y la fuga de tecnología. En la misma línea, el [Foro Económico Mundial](#) menciona los efectos adversos de las tecnologías de IA como uno de los riesgos de 2025.

Sin embargo, la UE corre el riesgo de consolidarse como un “laboratorio ético” sin capacidad de influencia real en el desarrollo y la escalabilidad de estas tecnologías. Para evitarlo, debe situar la inversión, la expansión de la IA en empresas y su proyección internacional como prioridades estratégicas, colocando la innovación en el centro de sus políticas y orientando la investigación y el desarrollo hacia objetivos concretos. La clave reside en atraer mayores inversiones –tanto públicas como privadas– que permitan crear modelos de IA diferenciados respecto a los de EEUU y China. De este modo, la UE podrá desarrollar modelos especializados en ámbitos como la salud, la movilidad y la justicia, y pasar a ser un actor global capaz de liderar la creación de tecnologías de IA.

13 Las autoras agradecen los comentarios de Darío García de Viedma, Raquel Jorge y Paula Oliver.

1. La posición de la UE frente a EEUU y China: retos y fortalezas

El panorama internacional refleja una fuerte asimetría en capacidades de IA entre las principales potencias. EEUU sigue siendo el líder global, impulsado por un sector privado dinámico y niveles récord de inversión. En 2024, la inversión privada en IA en EEUU ascendió a 109.100 millones de dólares, casi 12 veces los 9.300 millones de China. En el mismo año, las instituciones con sede en EEUU produjeron [40 modelos de IA](#) notables, superando ampliamente los 15 de China y a los tres de Europa. El gigante asiático, por su parte, considera la IA una prioridad estratégica nacional, con el objetivo de convertirse en líder mundial. En uno de sus [últimos documentos oficiales](#) se presenta que, para 2030, la IA impulsará el “[desarrollo de alta calidad](#)” de la economía china en todos los campos a través de tasas de adopción de terminales inteligentes de nueva generación y agentes inteligentes por encima del 90%. A pesar de que algunos analistas apuntan a la [improbabilidad de semejante avance](#), debe servir como una señal de la ambición y la determinación de Pekín por situarse en la vanguardia tecnológica global.

Europa, en cambio, se encuentra en desventaja. Según [un estudio reciente de la Harvard Kennedy School](#), su principal fortaleza radica en el capital humano y los centros de investigación de excelencia. Sin embargo, la región muestra claras limitaciones en el desarrollo de algoritmos, en la disponibilidad de capacidad informática y en los recursos económicos destinados a la IA. Estas carencias comprometen la posibilidad de construir un ecosistema de innovación verdaderamente competitivo.

El caso de Mistral AI ilustra la fragilidad del ecosistema europeo. Esta *start-up* francesa de IA que prometía consolidarse como referente europeo, [anunció en 2024 una asociación con Microsoft](#) para presentar *Mistral Large*, un modelo de lenguaje de propósito general. En el marco de este acuerdo, Microsoft proporciona a Mistral AI la infraestructura de supercomputación de Azure AI para el entrenamiento de sus modelos, lo que plantea un obstáculo a la aspiración de una autonomía estratégica europea en materia de IA. A la vez, [la reciente adquisición de una participación de 1.300 millones de euros por parte de ASML](#) –empresa neerlandesa de impresión litográfica para semiconductores– en Mistral AI constituye un ejemplo de colaboración entre empresas europeas que buscan crear una cadena de valor integrada en territorio europeo.

2. De laboratorio ético a actor global: repensar la inteligencia artificial en Europa

La aprobación del [Reglamento de Inteligencia Artificial](#) y la posterior creación de la [Oficina Europea de Inteligencia Artificial](#) han consolidado a la UE como referente normativo en la gobernanza de esta tecnología, encabezando el debate sobre sus

implicaciones en términos de seguridad y privacidad. Sin embargo, Europa corre el riesgo de convertirse en un “laboratorio ético” sin capacidad de incidencia real en el desarrollo, escalado y adopción global de la IA si no logra traducir su liderazgo normativo en resultados tecnológicos concretos. Para evitar este escenario, la UE no sólo debe aplicar eficazmente sus propias normas y proyectarlas mediante una [diplomacia tecnológica activa](#) que fije estándares y alianzas más allá de sus fronteras, sino también reforzar su ecosistema de IA, [condición indispensable para impulsar la competitividad del continente](#).

Dada la ambición y rapidez que requiere este último punto, la Comisión Europea ha presentado el [AI Continent Action Plan](#), una hoja de ruta para orientar la siguiente fase de desarrollo de la IA en Europa. El plan se articula en torno a cinco ámbitos clave: (i) desplegar una infraestructura a gran escala; (ii) facilitar el acceso a datos de calidad; (iii) impulsar la adopción de la IA en sectores estratégicos; (iv) fortalecer las capacidades y el talento europeos en esta materia; y (v) promover el cumplimiento y la simplificación normativa. A través de estas líneas de acción, la UE aspira a convertirse en un actor global relevante en el ámbito de la IA.

Sobre esta base, repensar el papel de Europa en el campo de esta tecnología exige abordar en qué esferas quiere y puede especializarse la UE dentro de la cadena global de valor de la IA, cómo movilizar la inversión necesaria para materializar sus ambiciones y de qué manera garantizar una gobernanza efectiva que coordine esfuerzos y recursos entre los Estados miembros. A continuación, se reflexiona sobre cada una de estas cuestiones con el objetivo de identificar los elementos estratégicos que pueden permitir al continente consolidarse como un actor global en IA.

2.1. Modelos de IA especializados

En la batalla geopolítica por la IA, Europa no puede resignarse a replicar modelos ajenos que dependan de infraestructuras y niveles de inversión de los que no dispone. Sin embargo, con gran parte del potencial de la IA aún por explorar, el diseño y desarrollo de modelos especializados representa una vía diferencial frente a los modelos de propósito general procedentes de China y EEUU.

Los modelos de IA especializados, orientados a sectores donde la precisión y la trazabilidad son fundamentales, están alineados con las [capacidades técnicas y regulatorias de Europa](#). Proyectos como CDAC, centrado en la neuro-rehabilitación post-COVID; [ANTARES](#), que aplica sensores inteligentes y análisis de datos para una agricultura más sostenible; y [WeVerify](#), que desarrolla herramientas digitales para verificar imágenes y vídeos en línea, revelan la viabilidad de un enfoque europeo en IA aplicada. La limitada adopción de esta tecnología en esferas estratégicas como [la industria farmacéutica y biomédica, la fabricación avanzada y la robótica, la movilidad sostenible, el medio ambiente y la agroalimentación](#) deja un amplio margen de transformación aún sin explorar que Europa puede aprovechar. Apostar por el desarrollo de soluciones adaptadas a las necesidades de estos sectores no sólo refuerza la competitividad europea, sino que permite al continente encontrar su lugar en la cadena global de valor y proyectar un modelo propio de IA que sea coherente con sus valores y prioridades.

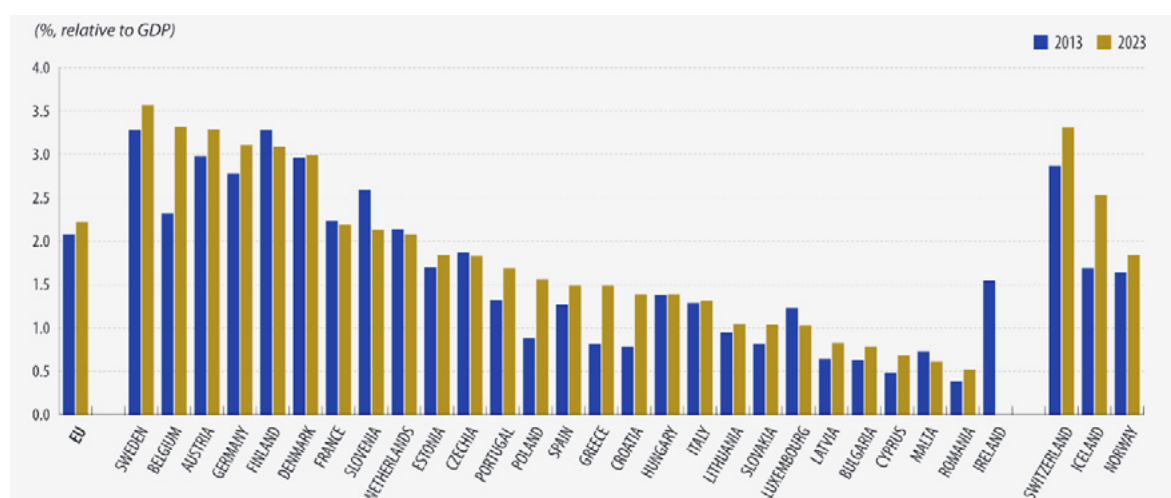
Para avanzar en esta vía de especialización, la UE cuenta con una ventaja competitiva clave: la existencia de [espacios europeos de datos sectoriales](#). Estos espacios, diseñados para liberar el potencial de la innovación basada en datos mediante un acceso e intercambio fiable y seguro, permiten entrenar modelos de IA con datos de alta calidad. A título de ejemplo, el [Espacio Europeo de Datos Sanitarios](#) puede servir de base para desarrollar algoritmos de apoyo al diagnóstico y la medicina personalizada, a partir de información clínica recopilada durante años en los Estados miembros.

Así pues, en lugar de tratar de replicar las estrategias de quienes cuentan con una ventaja insalvable en modelos de IA de propósito general, Europa puede apostar por modelos de IA especializados, capaces de reforzar la competitividad del continente y mejorar de forma tangible la vida de sus ciudadanos. De este modo, la Unión no sólo se diferenciará de EEUU y China, sino que también podrá consolidarse como actor global en IA y proyectar un modelo propio de desarrollo tecnológico.

2.2. Inversión pública y privada

Hasta la fecha, el desarrollo de la IA en la UE ha estado impulsado fundamentalmente por la financiación pública europea y nacional. A nivel comunitario, los recursos se canalizan a través de programas como [Horizonte Europa](#), [Europa Digital](#), el [Consejo Europeo de Innovación](#) y la reciente iniciativa [GenAI4EU](#). Paralelamente, los Estados miembros refuerzan esta inversión con sus presupuestos nacionales. Sin embargo, este esquema presenta limitaciones estructurales que comprometen su eficacia, como la falta de enfoque estratégico, la gestión excesivamente burocrática y la aplicación fragmentada y heterogénea de la financiación (Figura 1).

Figura 1. Gasto interior bruto en I+D en los Estados miembros de la UE, 2013-2023



Fuente: Eurostat (2025).

El nuevo [Marco Financiero Plurianual \(MFP\) \(2028-2034\)](#) busca corregir estas deficiencias mediante la asignación presupuestaria a objetivos estratégicos y la agrupación programática de instrumentos financieros. Esta reorientación puede valorarse positivamente ya que introduce mayor coherencia en la acción financiera de la Unión y promete un uso más eficiente de los recursos. Además, en el ámbito específico de la IA, [el MFP prevé incrementar sustancialmente la inversión destinada a innovación](#).

Sin embargo, el principal desafío de la IA en Europa trasciende al presupuesto europeo. La naturaleza intensiva en capital de esta tecnología exige [mecanismos de financiación privada capaces de sostener largos periodos de desarrollo sin retornos inmediatos](#). Tal y como reconoce la [EU Startup and Scaleup Strategy](#), la UE se enfrenta a un déficit significativo en el acceso al capital necesario para impulsar tecnologías de alto riesgo, lo que conlleva el riesgo de perder tanto las empresas que ha nutrido en sus fases iniciales como tecnologías críticas que son esenciales para la prosperidad futura del continente.

En este contexto, la aplicación efectiva del AI Continent Action Plan requiere avanzar con decisión en la consolidación de la Unión de Ahorros e Inversiones, así como en reformas nacionales orientadas a dinamizar los mercados de capitales, siguiendo el ejemplo de países como Dinamarca y los Países Bajos. Esto permitirá movilizar el ahorro institucional (aseguradoras y fondos de pensiones, principalmente) hacia sectores estratégicos, al tiempo que se promueve una mayor diversificación de las fuentes de financiación, algo fundamental para fortalecer el ecosistema europeo de innovación.

La competitividad de Europa en el ámbito de la IA, por tanto, no dependerá tanto del aumento de los fondos europeos como de su capacidad para atraer capital privado hacia proyectos innovadores a largo plazo. Sin este salto cuantitativo, la brecha con EEUU y China seguirá ampliándose.

2.3. Cooperación entre los Estados miembros

Para que Europa se sitúa como un actor global en IA, resulta esencial establecer un marco de gobernanza común que facilite la alineación de las políticas nacionales y coordine los esfuerzos y recursos entre los Estados miembros en torno a objetivos europeos compartidos.

Esta necesidad se vuelve especialmente relevante en aquellos Estados miembros cuyas regiones acogen los principales centros de excelencia europeos en IA (por ejemplo, Berlín, Helsinki, Múnich y París). Estos polos de innovación presentan [disparidades en financiación, infraestructura, talento y presencia empresarial, y operan, en gran medida, de manera independiente](#). Esta fragmentación impide aprovechar plenamente el mercado único y limita la capacidad de la UE para competir con otras potencias como China y EEUU. Como reconoce el [European Strategy on Research and Technology Infrastructures](#), el ecosistema europeo de IA no es tan eficiente como podría ser.

Las líneas de acción del [AI Continent Action Plan](#), en especial en lo relativo al despliegue de infraestructuras tecnológicas a gran escala, así como la necesidad, planteada en este artículo, de avanzar hacia el desarrollo de modelos europeos de IA

especializados, refuerza la urgencia de una acción rápida, inteligente y concertada de ámbito europeo. Para ello, la UE no debe apostar sólo por los centros de excelencia, sino también conectarlos entre sí, creando un ecosistema de IA interconectado capaz de compartir riesgos y beneficios. Es imprescindible establecer incentivos para proyectos transfronterizos que refuercen el carácter paneuropeo de la IA, así como fomentar redes de colaboración entre clústeres regionales, universidades, centros tecnológicos y *start-ups*. Estas acciones deben orientarse a generar sinergias entre polos tecnológicos a fin de ganar la escala necesaria para competir en la batalla geopolítica por la IA.

3. Conclusiones

La UE se encuentra ante una oportunidad decisiva para transformar su liderazgo normativo en capacidad tecnológica tangible. Contar con un ecosistema diverso de *start-ups*, centros de investigación y empresas innovadoras ofrece una base sólida para avanzar hacia un modelo propio de IA. Apostar por la especialización sectorial, reforzar las inversiones y fortalecer la cooperación entre Estados miembros permitirá a la UE proyectarse como un actor tecnológico con identidad y ambición global.

El dilema estratégico de la Unión Europea en la era de las nuevas reglas transatlánticas

Relaciones transatlánticas

Natalia Hidalgo, Emilio Ocaña¹⁴

La relación transatlántica entre EEUU y Europa ha sido históricamente un pilar fundamental en la política exterior de ambos. Aunque no ha estado exenta de tensiones a lo largo del tiempo, tanto EEUU como las capitales europeas, a través de la UE, han demostrado una notable resiliencia y un compromiso firme con valores compartidos.

No obstante, actualmente la relación bilateral atraviesa un proceso de transformación, acelerado en parte por el regreso de Donald Trump a la Casa Blanca. Su enfoque refleja la culminación de una tendencia unilateralista que se ha venido gestando en Washington durante los últimos años. A ello se suma la invasión rusa de Ucrania que, tras más de tres años y medio de conflicto en la frontera este de la OTAN, ha evidenciado [la profunda dependencia europea del paraguas de defensa estadounidense](#), mientras que la atrofia de las Fuerzas Armadas e industrias europeas ha ralentizado su apoyo efectivo a Kyiv.

Por consiguiente, la noción de autonomía estratégica europea continúa consolidándose como un imperativo político. Para Europa, el objetivo de reforzar sus capacidades de defensa y seguridad no implica desvincularse por completo de EEUU, sino adquirir la capacidad de actuar de manera independiente cuando los intereses europeos divergen de las prioridades estadounidenses. De esta forma, la UE podrá equilibrar su papel dentro de la relación transatlántica y adquirir relevancia real en el nuevo orden geopolítico internacional.

14 Los autores agradecen los comentarios de Cristina de Esperanza, Lucía Fernández y Carlota García Encina.

1. Las nuevas reglas de juego de EEUU

La política exterior de Trump encarna una [visión transaccional](#) de las relaciones internacionales. [Sin distinguir entre aliados y enemigos](#), Washington instrumentaliza su longeva influencia internacional y [las interdependencias económicas](#) para forzar negociaciones bilaterales y exigir concesiones de sus contrapartes.

Por ejemplo, algunos expertos consideran que el [acuerdo comercial entre la UE y EEUU](#) incrementa [la dependencia europea](#) en los sectores de energía, tecnología y seguridad mientras que otros sugieren que podría beneficiar a industrias clave como [la automovilística, la farmacéutica y la aeronáutica](#) europeas mediante un acceso preferente al mercado estadounidense.

Paralelamente, las recientes tensiones regulatorias, como la posibilidad de que la Administración Trump [imponga sanciones a funcionarios europeos por la aplicación de la Ley de Servicios Digitales \(DSA\)](#), reflejan un fenómeno más amplio: la capacidad de Washington de controlar los flujos de bienes, datos y servicios digitales transatlánticos, así como para influir en el acceso europeo a determinadas tecnologías sensibles. En conjunto, estas dinámicas ponen de relieve la vulnerabilidad estructural de la UE frente al poder normativo y coercitivo de EEUU en los ámbitos tecnológico y económico.

En el campo de la seguridad, los aliados europeos acordaron [aumentar el gasto en defensa un 5% del PIB hasta 2035](#) durante la última cumbre de la OTAN. Dejando a un lado la viabilidad de cumplir este objetivo, este compromiso simbólico respondió tanto a la conciencia europea de reducir su dependencia de la seguridad americana, como a la importancia de [mantener la unidad de la Alianza](#) y asegurar el respaldo de EEUU a corto y medio plazo.

Durante las últimas administraciones, distintas señales procedentes de Washington han alertado a las capitales europeas sobre los riesgos de depender estratégicamente de EEUU: desde la [priorización de Asia en la política exterior estadounidense](#) impulsada por Barack Obama, pasando por el *shock* de la primera Administración Trump, hasta la de Joe Biden, que [no revirtió por completo](#) el proteccionismo heredado.

La creciente incertidumbre sobre la voluntad de EEUU para mantener la seguridad europea a largo plazo, dado su enfoque declarado en contener el ascenso de China y su limitada capacidad para garantizar simultáneamente la seguridad en Europa y Asia, hacen indispensable que Europa fortalezca su defensa y seguridad económica, para ser capaz de cooperar con EEUU cuando los intereses converjan, pero también de manera independiente cuando estos diverjan.

2. Proyecciones estratégicas: cuatro escenarios para la relación transatlántica

Podría parecer sencillo sostener que la relación bilateral atraviesa únicamente una fase coyuntural de tensión, llamada a normalizarse con la llegada de una nueva administración tras las elecciones presidenciales de 2028. Sin embargo, conviene preguntarse si esta interpretación es acertada.

La dinámica interna de EEUU resulta clave para el futuro del vínculo transatlántico. A continuación, se exploran cuatro escenarios plausibles de la política estadounidense y sus implicaciones en la relación con Bruselas, prestando atención a dos aspectos: el proteccionismo económico, entendido por la imposición de aranceles, y el compromiso americano con la seguridad europea.

2.1. Escenario A: vuelta al *statu quo* con un presidente demócrata tradicional

Una administración demócrata promovería [una mayor liberalización económica en comparación con Trump](#). Aunque [los republicanos han sido más simpatizantes del libre comercio durante las últimas décadas](#), los demócratas también han impulsado en varias ocasiones [políticas de apertura económica](#). Esto, sumado al [giro proteccionista](#) de las últimas legislaturas, les llevaría a reducir los aranceles sin llegar a eliminarlos por completo –en línea con la política de Biden–.

Además, esta administración atlantista y pro-multilateralista renovaría el compromiso con la seguridad europea, reforzando la coordinación dentro de la OTAN y tomando una posición a favor de Ucrania en el desenlace del conflicto bélico con Rusia. Se retomarían las consultas regulares en materia de defensa y se incrementaría el respaldo político a iniciativas conjuntas en el este de Europa. Incluso así, los aliados europeos seguirían aumentando sus contribuciones presupuestarias en materia de defensa, tal como han acordado.

En consecuencia, a pesar de una disminución arancelaria, persistiría un proteccionismo moderado y el potencial uso estratégico de la interdependencia económica. El renovado respaldo estadounidense estaría condicionado a contratos con empresas de defensa americanas, lo que obstaculizaría los esfuerzos europeos de aumentar sus capacidades de defensa propia.

2.2. Escenario B: aislacionismo con un presidente demócrata populista

Las elecciones de 2028 podrían dar la victoria a un demócrata con una retórica populista, cuya campaña electoral es reaccionaria al trumpismo. En este sentido, el nuevo elegido

se desmarcaría del tradicionalismo demócrata; estaríamos ante una administración que mantendría mínimos tintes proteccionistas, en comparación con una demócrata tradicional, especialmente hacia la UE.

En materia de seguridad, esta administración [más aislacionista](#) reduciría su compromiso con la seguridad europea. Sin llegar a un enfriamiento de la relación bilateral, EEUU reduciría la presencia estadounidense en suelo europeo y cedería responsabilidad a sus socios europeos en el desenlace en el frente ucraniano y la ejecución de garantías de seguridad a Ucrania.

Esta situación no sería necesariamente perjudicial para los europeos, quienes, habiendo escarmentado de los riesgos que supone depender de un socio cada vez menos fiable, continuarían avanzando hacia una mayor autonomía estratégica. Además, adquirir un papel más proactivo en la guerra en Ucrania puede conferirle a la UE mayor capacidad como actor internacional.

2.3. Escenario C: continuidad de *America First* con un presidente republicano afín a MAGA

Otro presidente republicano afín al movimiento MAGA continuaría la agenda política trumpista, conllevando la instrumentalización de medidas proteccionistas, la condicionalidad en materia de seguridad e inteligencia y la presión para “europeizar” el esfuerzo en la guerra en Ucrania.

Este acontecimiento [solidificaría el abandono de la relación transatlántica](#) tal y como la conocemos hasta ahora. De no avanzar sustancialmente durante la presente administración, la UE volvería a correr el riesgo de quedar subordinada a una relación asimétrica.

2.4. Escenario D: rearme atlántico bajo un republicano tradicional

La elección de un presidente republicano “tradicional” pondría una administración decidida a reducir parcialmente los aranceles impuestos por la Administración Trump. Además, esta administración adoptaría [una postura más firme y de confrontación frente a Rusia](#), resultando en una mayor implicación en la defensa de Europa.

3. Una Europa estratégicamente autónoma en una nueva relación transatlántica

Como muestran los distintos escenarios, no está claro que el proteccionismo económico vaya a desaparecer, así como la presión sobre Europa de abastecer su propia defensa.

Aunque persiste un respaldo bipartidista en una alianza sólida entre EEUU y la UE, la política exterior estadounidense ya no priorizará el Viejo Continente de la manera que lo ha hecho en el pasado. Es más, incluso si una futura administración adopta una postura más europeísta, la UE no puede seguir dependiendo de las garantías de seguridad estadounidenses. Especialmente porque eso está ligado al interés comercial en mantener a los europeos como clientes de su industria armamentística. Ya no es una opción viable ni estratégica.

4. Recomendaciones

Ante un escenario político estadounidense cada vez más volátil, Europa debe reforzar su capacidad industrial en materia de defensa y seguridad económica mientras cultiva alianzas estratégicas fuera de la esfera de influencia estadounidense. A su vez, la UE tiene que abogar por un nuevo pacto transatlántico basado en el respeto mutuo en lugar de la dependencia subordinada.

- **Reducir la dependencia de EEUU en seguridad y defensa.** Europa debe fortalecer su pilar de seguridad dentro de la OTAN, utilizando herramientas de financiación de la UE. Por ejemplo, el plan [Readiness 2030](#) pretende movilizar 840.000 millones de dólares en los próximos años, con un énfasis en reforzar la industria de defensa europea. Además, la Estrategia Industrial Europea de Defensa ([European Defence Industrial Strategy, EDIS](#)), presentada en marzo de 2024, establece una visión ambiciosa hacia 2035, centrada en fortalecer la base industrial y tecnológica de la defensa europea. La estrategia busca incrementar la producción conjunta de municiones y equipamiento, fomentar la interoperabilidad y reducir la dependencia de proveedores externos, principalmente de EEUU.
- No obstante, la [distancia entre el discurso político y las capacidades reales](#) es evidente: la fragmentación normativa, la duplicación de programas nacionales y la falta de coordinación en adquisiciones ralentizan la aplicación de la EDIS.
- La mayoría de los programas de armamento en Europa siguen siendo desarrollos nacionales, lo que obstaculiza las economías de escala y eleva los costes. En 2023, [sólo entre el 15% y el 20% del gasto para equipamiento militar se realizó de forma colaborativa](#), muy por debajo del objetivo del 35% marcado por la Agencia Europea de Defensa (EDA). Si la UE no logra cerrar esta brecha en la próxima década, la EDIS corre el riesgo de convertirse en un marco declarativo más que en una verdadera hoja de ruta para la autonomía estratégica europea.
- Por otro lado, estas estrategias plantean una paradoja para EEUU: si Europa redirige fondos hacia fabricantes europeos para invertir en su propia defensa, podría romper, a largo plazo, el patrón histórico de dependencia de la industria estadounidense. Sólo entre 2022 y 2024, [los países europeos adquirieron sistemas estadounidenses por casi 52.000 millones de euros](#),¹⁵ representando el 34% de su contratación de defensa, de acuerdo con el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS). Superar esta dependencia perenne de forma inmediata no es

15 180.000 millones de dólares estadounidenses en el texto original.

viable; lograrlo a largo plazo requiere tanto de la voluntad política de todos los Estados miembros como de una comunicación transparente a sus ciudadanos sobre los sacrificios presupuestarios que ello implica.

- **Autonomía geoeconómica operativa.** En el ámbito de la seguridad económica, la UE sigue viéndose afectada en exceso por la aplicación de medidas coercitivas por parte de EEUU. Aunque Bruselas diseña regímenes de sanciones, mecanismos de control de exportaciones y normas de supervisión de inversiones estratégicas, la aplicación práctica recae en los Estados miembros, con resultados dispares. Esta fragmentación interna debilita el efecto de las políticas europeas y obliga a apoyarse en la capacidad estadounidense de supervisión y *enforcement*.

De ahí, la necesidad de crear una [Red de Seguridad Económica \(Economic Security Network, ESN\)](#). Es decir, una estructura en red que coordine a nivel europeo las licencias, la ejecución y la supervisión del cumplimiento de sanciones, control de exportaciones e inversiones en tecnologías estratégicas. Un instrumento así reduciría la dependencia de Washington y permitiría materializar la autonomía estratégica europea.

- **Continuar la diversificación de mercados y alianzas estratégicas.** La UE ha buscado abrir el mercado europeo a alternativas al estadounidense. En septiembre de 2025, comenzó el proceso de ratificación del [Acuerdo de Asociación UE-Mercosur](#), aprobado en diciembre de 2024 tras 25 años de negociaciones. Este año, Bruselas ha acelerado la búsqueda de [un acuerdo comercial con Nueva Delhi](#), cuya finalización se espera que ocurra antes de que acabe 2025. Estos ejemplos, sumados a los acuerdos con México, tienen el potencial de demostrar al mundo que la UE aún puede ser líder en materia de libre comercio frente al creciente proteccionismo internacional.

En una era en la que las herramientas económicas se están utilizando no sólo para impulsar el crecimiento, sino también como instrumentos de coerción y poder, la UE debe conseguir acuerdos comerciales estratégicos que le ayuden a reducir sus propias vulnerabilidades en las cadenas de suministro global. El ámbito de los [minerales críticos](#) es un gran ejemplo, donde la Unión tiene que maximizar los acuerdos ya firmados con Australia y Canadá. Además, el Reino Unido, [Corea del Sur](#), [Turquía](#) y Canadá constituyen mercados atractivos para conseguir contratos de producción armamentística.

5. ¿Qué papel debe ocupar China?

Pekín aprovechó las tensiones transatlánticas para adoptar una postura oportunista, intentando reconciliar sus relaciones con Bruselas. Tras el anuncio de aranceles recíprocos, Ursula von der Leyen, respaldada por otros líderes europeos, planteó brevemente un nuevo esfuerzo para reforzar los lazos comerciales con Pekín. No obstante, la cumbre UE-China evidenció tensiones estructurales de fondo, debido a desacuerdos en torno a [la competencia desleal de China en sectores estratégicos](#) y el [apoyo material de Pekín a Rusia](#) en la guerra en Ucrania.

En un momento en el que la inversión china en suelo europeo está en aumento y la economía europea se enfrenta a desafíos de inversión e innovación, la UE debería adoptar una postura más autónoma respecto a Washington en su relación con Pekín. Dicha inversión puede representar un valor añadido, si bien debe someterse a una evaluación rigurosa cuando ponga en juego cuestiones de seguridad nacional.

En este contexto, resulta necesario actuar con cautela ante el punto 5 de la cláusula del acuerdo comercial UE-EEUU, que contempla una mayor coordinación con Washington para adoptar y mantener requisitos de seguridad tecnológica alineados con los estadounidenses. Esta alineación podría reducir el margen de maniobra europeo y comprometer su autonomía estratégica frente a China.

6. Conclusiones

En esta fase de redefinición de la relación transatlántica, la UE afronta un doble reto: preservar a EEUU como aliado estratégico prioritario y, al mismo tiempo, reducir las vulnerabilidades derivadas de una dependencia excesiva.

Avanzar hacia una mayor capacidad de acción autónoma exige priorizar la reducción de dependencias en defensa, inteligencia e industrias críticas, al tiempo que se construye una relación económica y diplomática interdependiente con EEUU. Esto requiere decisiones de inversión y políticas ambiciosas desde Bruselas, que trasciendan el cortoplacismo y que incluso puedan resultar impopulares en determinadas capitales europeas.

No obstante, este es el coste necesario para aspirar a un papel más equitativo en la relación transatlántica y adquirir un papel significativo en la gobernanza global y defensa de un orden cuyas reglas están cada vez más disputadas.

Conclusiones¹⁶

La UE se encuentra en uno de los momentos más decisivos desde su fundación. La transformación del presente orden geopolítico global, marcada por la transición a un sistema multipolar, el ascenso de potencias contrahegemónicas y la creciente competencia estratégica, subraya la necesidad de que la Unión se adapte a un contexto internacional sustancialmente distinto al que caracterizó su origen. A esto se suman desafíos internos como la perspectiva de ampliación, el auge de movimientos euroescépticos, la guerra en Ucrania, la emergencia climática y la ralentización económica; todo ello exige una revisión de las capacidades y estrategias tanto a nivel doméstico como en política exterior de la UE.

1. La falta de cohesión interna como principal obstáculo en los debates estructurales

Ante esta coyuntura, la ausencia de cohesión interna entre los Estados miembros imposibilita una estrategia europea sólida y a largo plazo. Desde la ampliación y la reforma institucional, hasta la energía, el cambio climático, la seguridad, la tecnología y las relaciones internacionales, converge una limitación estructural común: la falta de una estrategia interna que permita abordar los retos comunitarios.

Uno de los más importantes es el de la ampliación. Una decena de países vecinos llaman a las puertas de la UE, algunos de ellos, como Turquía y Albania, desde hace más de una década, sin que sus candidaturas avancen de manera palpable. Además, desde el estallido de la guerra en Ucrania, la ampliación se ha convertido en un instrumento geopolítico: la UE utiliza la perspectiva de adhesión de países como Ucrania y Moldavia para reforzar su influencia, contener a Rusia y, al mismo tiempo, ofrecer una alternativa de integración política y económica a dichos países candidatos.

Aceptar todas las candidaturas y llevar a cabo una ampliación de tal calado supondría un riesgo operacional y, en mayor medida, identitario. Por un lado, la integración de hasta 10 miembros podría llevar a una parálisis en la toma de decisiones. Por otro lado, la ampliación pondría en peligro el ya débil sentimiento supranacional de pertenencia

¹⁶ Redactadas por María Cervera, Ignacio García, Natalia Hidalgo, María Pericàs, Pablo Rodríguez y Mihaela Madalina Tomescu en representación de sus grupos temáticos. Con los comentarios de Pablo del Amo, Raquel García y Paula Oliver.

européa, una variable muy deseable para acometer las cesiones de soberanía políticas y fiscales necesarias para el correcto funcionamiento de la Unión.

Sin embargo, la presente falta de una identidad europea sólida, amplificada por el euroescepticismo, los populismos nacionalistas y la desinformación mediática, se agravaría todavía más con la entrada de hasta una decena de miembros que, durante más de medio siglo, se desarrollaron bajo una esfera de influencia muy distinta a la de los países fundadores del proyecto europeo.

Como respuesta, la juventud, llamada de manera natural a tomar el relevo de esta Unión ampliada, debe ocupar un lugar central en esta reforma. Dar voz y abrir foros de decisión real y efectiva a las nuevas generaciones es una inversión en una UE más cohesionada, cercana a la ciudadanía y preparada para afrontar retos prioritarios como éste. Sin un vínculo cívico que refuerce la identidad europea, tanto la reforma como la ampliación de la Unión seguirán siendo promesas más que realidades.

Esta misma falta de cohesión se refleja en otro de los grandes desafíos que comprometen especialmente a las nuevas generaciones: la crisis climática. Al igual que la ampliación de la Unión requiere un proyecto político compartido, la transición ecológica demanda un marco común que coordine recursos, armonice normas y refuerce la resiliencia europea frente a vulnerabilidades externas.

Las consecuencias del cambio climático ya están impulsando transformaciones en sectores clave como la energía y la alimentación, al tiempo que revelan nuevas dependencias y fragilidades. En el ámbito energético, si bien las energías renovables se perfilan como la principal alternativa para alcanzar los objetivos de descarbonización, la inversión en las mismas no es suficiente para garantizar una transición energética justa y cohesionada. Más de 1.500 GW de proyectos renovables esperan conexión a unas redes eléctricas saturadas, con limitaciones estructurales, falta de almacenamiento y con un nivel de interconexión aún lejos del 15% previsto para 2030. Por tanto, se necesitan reforzar las infraestructuras, lo cual supone un enorme esfuerzo de financiación, cuyos costes han de distribuirse. Ante este panorama, se necesita un pacto europeo de financiación de la transición que aúne acciones estructurales para repartir los costes en el tiempo y entre los Estados miembros, medidas sociales de apoyo a los hogares más vulnerables y a los colectivos más expuestos evitando la fragmentación, y marcos comunes para la gobernanza ágil y conjunta de la transición y su financiación.

La crisis climática amenaza también la seguridad alimentaria: en la primavera de 2025, el 27,6% del territorio europeo sufrió sequía moderada o grave. Aunque políticas como la PAC y el Pacto Verde han buscado equilibrar sostenibilidad y productividad, la burocracia y la falta de armonización normativa han generado tensiones con los productores. La nueva visión de la Comisión propone situar la investigación y la innovación en el centro de la acción política. Destaca así la biotecnología como una herramienta clave para una agricultura más sostenible y resiliente, al reducir insumos químicos, mejorar la eficiencia del agua y afrontar el cambio climático. Sin embargo, su desarrollo afronta riesgos y limitaciones asociados a marcos regulatorios lentos y rígidos, percepciones sociales divididas y los posibles efectos ambientales a largo plazo.

La ausencia de una actuación conjunta y coordinada compromete la capacidad de la UE para cumplir sus objetivos de descarbonización, adaptación climática y transición verde. En consecuencia, la construcción de una normativa común que garantice una transición justa y sostenible, capaz de proteger a los hogares y apoyar a trabajadores y productores vulnerables, exige superar las divisiones existentes entre países y sectores y avanzar hacia una cooperación más estrecha y efectiva entre los Estados miembros. El éxito de este proceso dependerá de situar la tecnología y la innovación en el centro de los marcos normativos, con regulaciones ágiles, basadas en la evidencia científica y orientadas a resultados tangibles.

2. Una autonomía estratégica real ante los desafíos del escenario internacional

La diversidad de prioridades nacionales, la fragmentación política y la desigualdad de capacidades a nivel interno han impedido a la Unión articular una política exterior de defensa y seguridad eficaz y autónoma. La invasión rusa de Ucrania, cuya duración supera los tres años y medio de conflicto en la frontera este de la OTAN, ha evidenciado la profunda dependencia europea del paraguas de defensa estadounidense, mientras que la poca integración de las fuerzas armadas e industrias europeas ha ralentizado su apoyo efectivo y necesario a Kyiv.

Asimismo, el regreso de Donald Trump a la Casa Blanca ha agudizado tensiones estructurales en la relación transatlántica, especialmente en defensa y seguridad. Su enfoque transaccional y unilateralista constituye la culminación de una tendencia que se ha venido gestando en Washington durante los últimos años, marcada por el proteccionismo económico y la presión sobre Europa para asumir mayores responsabilidades en su propia defensa. En paralelo, la UE continúa expuesta a medidas coercitivas por parte de EEUU. Todo ello refleja una transformación profunda en la relación transatlántica, marcada por la incertidumbre sobre el compromiso estadounidense con la seguridad europea a largo plazo, su determinación por contener el ascenso de China y su limitada capacidad para garantizar simultáneamente la seguridad en Europa y Asia. Por consiguiente, reforzar las capacidades europeas de defensa y seguridad económica resulta indispensable; no para desvincularse por completo de Washington, sino para ser capaz de cooperar cuando los intereses de ambos aliados converjan, pero también de manera independiente cuando estos diverjan.

En este escenario, Europa debe fortalecer su pilar de seguridad dentro de la OTAN, utilizando herramientas de financiación de la UE y dando prioridad progresivamente a fabricantes armamentísticos europeos para reducir paulatinamente su dependencia de contratos con empresas estadounidenses. Superar esta dependencia perenne de forma inmediata no es viable; lograrlo a largo plazo requiere tanto de la voluntad política de todos los Estados miembros como de una comunicación transparente a sus ciudadanos sobre los sacrificios presupuestarios que ello implica.

Junto a esto, la autonomía estratégica europea, respaldada por un tejido industrial de defensa fortalecido, un convenio mejorado entre el sector privado y organismos públicos, y una colaboración interestatal estratégica, es una herramienta esencial para disminuir dependencias externas y consolidar el liderazgo global de la Unión.

Esto hace fundamental fomentar una cultura de defensa propia entre los ciudadanos europeos, donde la educación, el acceso a información veraz y la participación ciudadana sean claves para contrarrestar la polarización, resistir narrativas desestabilizadoras y comprender los riesgos reales. En paralelo, es necesario superar la visión tradicional centrada únicamente en capacidades militares y adoptar un enfoque integral que combine defensa, diplomacia, innovación tecnológica y cohesión política. Es igualmente importante preguntarse para qué se destinan esos recursos y cómo se emplean estratégicamente, asegurando que contribuyan tanto a la protección de nuestros sistemas democráticos como al desarrollo económico mediante el fortalecimiento del tejido industrial europeo.

En este contexto, la dimensión tecnológica cobra una relevancia estratégica creciente. La IA, en particular, se ha consolidado como una tecnología crítica clave para la seguridad y la competitividad europea. A pesar de las fortalezas de la UE en capital humano y liderazgo normativo con el Reglamento de IA, la UE corre el riesgo de quedar relegada a un “laboratorio ético”. La asimetría de inversión y desarrollo tecnológico frente a EEUU y China es evidente, y ejemplos como el caso Mistral AI muestran la fragilidad de su ecosistema. Para evitar este escenario y consolidarse como un actor global relevante, la UE debe priorizar su estrategia más allá de la regulación, incluyendo un enfoque más estratégico centrado en la innovación y la inversión.

La clave reside en tres pilares fundamentales. Primero, en lugar de competir con las grandes potencias en modelos de propósito general, la UE debe apostar por el desarrollo de modelos especializados alineados con sus capacidades, enfocados en sectores estratégicos como la salud, la movilidad o la justicia. El uso de los Espacios Europeos de Datos Sectoriales ofrece una ventaja competitiva única para entrenar estos modelos. Segundo, si bien la financiación pública es importante, el verdadero desafío es cerrar la brecha de capital privado. La competitividad de la UE dependerá de su capacidad para atraer inversión a largo plazo hacia proyectos innovadores, lo que exige avanzar en la Unión de Ahorros e Inversiones y dinamizar los mercados de capitales nacionales. Tercero, es imprescindible superar la fragmentación de los centros de excelencia. La UE necesita establecer un marco de gobernanza común que coordine recursos e interconecte sus centros de innovación para competir a gran escala y asegurar su autonomía estratégica y prosperidad en la era de la IA.

En este sentido, es fundamental seguir diversificando y consolidando alianzas estratégicas más allá de las fronteras de la UE y capitalizar al máximo las existentes, con el objetivo de reducir sus vulnerabilidades en las cadenas de suministro global. Esto incluye los acuerdos presentes con Canadá y Australia en minerales críticos y tierras raras, así como explorar los mercados del Reino Unido, Turquía y Corea del Sur en materia de defensa.

Además, la UE necesita ampliar su mirada más allá de la vecindad inmediata y consolidar alianzas con regiones emergentes del sur global. Este tipo de alianzas estratégicas deben superar la lógica donante-receptor y configurarse como auténticas asociaciones entre pares, basadas en la cooperación, la confianza y la corresponsabilidad.

Para ello, las políticas deben orientarse hacia la eficiencia transformadora, es decir, acciones concretas con efectos reales y sostenibles. La horizontalidad debe consolidarse como principio rector, evitando dinámicas de subordinación y reconociendo a cada región del sur global como socio estratégico en la definición y ejecución de las agendas. Asimismo, la sostenibilidad implica fortalecer capacidades locales, fomentar la resiliencia institucional y asegurar que los logros puedan mantenerse en el tiempo, reduciendo progresivamente la dependencia de apoyos externos.

Un elemento central es la incorporación efectiva del enfoque de derechos humanos y de género, indispensable para promover la justicia social, la inclusión y la transformación estructural. Sólo en democracias sólidas se puede garantizar la igualdad y la protección de derechos, legitimando la gobernanza y evitando prácticas paternalistas, dobles estándares e instrumentalizaciones normativas que debilitan la credibilidad europea, todo ello respetando las particularidades locales. Una cooperación auténtica con estas características permitirá proyectar alianzas birregionales sólidas y autónomas. En ese sentido, América Latina se sitúa como gran candidata para profundizar lazos con la UE, debido a la incertidumbre geopolítica actual.

Éste es, por tanto, el escenario cambiante al que deberá enfrentarse una nueva generación de europeos llamada a tomar el relevo de este proyecto vivo que es la UE. Este escenario no está exento de desafíos, pero tampoco de oportunidades. Los retos actuales, desde la redefinición del equilibrio geopolítico hasta la necesidad de garantizar la competitividad y la cohesión interna, exigirán repensar las herramientas y prioridades de la Unión. Pero, al mismo tiempo, ofrecen la oportunidad de renovar el impulso político y social que dio origen al proyecto europeo, de reforzar su legitimidad democrática y de proyectar una voz más unida en el mundo. Construir una Europa más cohesionada, más resiliente y consciente de su papel internacional será, en última instancia, la tarea de quienes hoy asumen la responsabilidad de continuar esa historia.

Autores

Rafael Amann, María Cervera, Borja Díaz, Ignacio García, Natalia Hidalgo, Paula López, Cristina Martínez, Emilio Ocaña, Vanni Patella, María Pericàs, María Micaela Pezzini, Camila Ristoff, Pablo Rodríguez, Eduardo Soria, Mihaela Madalina Tomescu

Cita recomendada:

VV.AA. (2025), “Generación Europa: propuestas para el futuro de la Unión”, *Informe*, Real Instituto Elcano.

Patronato



Socios protectores



Socios colaboradores



Real Instituto Elcano
C/ Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
www.realinstitutoelcano.org

