

**CUADERNOS
DE LA ESCUELA DIPLOMÁTICA
NÚMERO 78**

**Selección de Memorias del
Curso Selectivo de Funcionarios
de la Carrera Diplomática
2023-2024**



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

SELECCIÓN DE MEMORIAS
DEL CURSO SELECTIVO DE FUNCIONARIOS
DE LA CARRERA DIPLOMÁTICA
2023-2024

CUADERNOS
DE LA ESCUELA DIPLOMÁTICA

**SELECCIÓN DE MEMORIAS
DEL CURSO SELECTIVO DE FUNCIONARIOS
DE LA CARRERA DIPLOMÁTICA
2023-2024**



Nota legal

A tenor de lo dispuesto en la Ley de Propiedad Intelectual, no está permitida la reproducción total o parcial de esta publicación, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, por fotocopia, por registro u otros métodos, ni su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de su uso, sin el permiso previo y por escrito del autor, salvo aquellas copias que se realicen para uso exclusivo del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

Las opiniones expresadas en las memorias son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente ni las de la Escuela Diplomática ni las del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

© de los textos sus autores

© de la presente edición 2018: Escuela Diplomática
Paseo de Juan XXIII, 5 - 28040 Madrid

NIPO Estable: (en línea) 108-19-002-1

NIPO Estable: (en papel) 108-19-001-6

ISSN: 0464-3755

Depósito Legal: M-14264-2025

DISEÑO E IMPRESIÓN: IMPRENTA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN,
DIPLOMACIA PÚBLICA Y REDES

DISEÑO PORTADA: JAVIER HERNÁNDEZ: (WWW.NOLSON.COM)

Reproducción en papel para conservación, consulta en biblioteca
y uso exclusivo en sesiones de trabajo.

Catálogo General de Publicaciones Oficiales de la Administración del Estado.
<https://publicacionesoficiales.boe.es>

«En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo
con los criterios medioambientales de la contratación pública».

Índice

PRESENTACIÓN	17
--------------------	----

PRIMERA MEMORIA POR
MARÍA PILAR BERNABÉ BERGES

Inteligencia Artificial y Derechos Humanos: el papel del Consejo de Derechos Humanos y los sistemas regionales de promoción y protección de derechos humanos tras el Pacto Digital Global	19
--	-----------

AGRADECIMIENTOS	21
RESUMEN	23
LISTA DE ABREVIATURAS	24

Capítulo I	
INTRODUCCIÓN	25

Capítulo II	
INTELIGENCIA ARTIFICIAL: INCERTIDUMBRE Y COMPETICIÓN	27

Capítulo III	
INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y DERECHOS HUMANOS: RIESGOS Y OPORTUNIDADES	29

Capítulo IV	
REGULANDO LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL: AVANCES Y OBSTÁCULOS	33

Capítulo V	
EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES	37

1. Las NNUU: El Consejo de Derechos Humanos y el Pacto Digital Global	37
2. Los Sistemas Regionales de Protección y Promoción de Derechos Humanos .	42

Capítulo VI
EL PAPEL DE ESPAÑA 49

Capítulo VII
ANÁLISIS Y PROPUESTAS 53

Capítulo VIII
CONCLUSIÓN 57

BIBLIOGRAFÍA 59

Retos de la cuarta Conferencia Internacional sobre la financiación para el desarrollo. ¿Cómo construir consensos? 79

DEDICATORIA	81
AGRADECIMIENTOS	83
RESUMEN	85
INTRODUCCIÓN	87

Capítulo I

LA FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO: DE MONTERREY A SEVILLA 89

1. Antecedentes: los orígenes de la financiación para el desarrollo 89
2. Las Conferencias de Financiación: de Monterrey a Adís Abeba 90
3. Estado de la cuestión y convocatoria de una nueva Conferencia 92

Capítulo II

EL CONTEXTO DE LA CUARTA CONFERENCIA: EL MULTILATERALISMO EN JUEGO 95

1. Un contexto geopolítico fragmentado y la erosión del multilateralismo 95
2. Proteger la credibilidad de las instituciones multilaterales:
2025 es un año clave. 98
3. Expectativas generales sobre la FfD4: el coste de la inacción 99

Capítulo III

ROAD TO SEVILLA: EL COMITÉ PREPARATORIO Y EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN 101

1. El proceso preparatorio en Naciones Unidas 101
2. La negociación sobre el documento final: ¿dónde estamos? 102
3. La Conferencia y España como país anfitrión: aspectos logísticos 104

Capítulo IV

RETOS DE LA CONFERENCIA: ¿CÓMO CONSTRUIR CONSENSOS? 107

1. Introducción 107
2. Selección de los temas 107

3.	La cooperación fiscal internacional y la lucha contra los flujos financieros ilícitos	109
4.	Financiación Climática	113
5.	Sostenibilidad de la Deuda	116
6.	Cuestiones sistémicas: la recanalización de los DEG y reformas de la gobernanza de la arquitectura financiera internacional	120
Capítulo V		
	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	125
1.	Conclusiones	125
2.	Recomendaciones para España	126
	BIBLIOGRAFÍA	129
	ANEXO I	134

La seguridad económica en la UE y en España.	137
DEDICATORIA	139
AGRADECIMIENTOS	141
RESUMEN	143
GLOSARIO	144
 Capítulo I	
INTRODUCCIÓN	145
 Capítulo II	
DEBATE SOBRE LA DEFINICIÓN Y PROPUESTA	149
1. Contexto y debate teórico	149
2. Seguridad económica en la UE	150
3. Implicaciones	151
4. Propuesta	152
 Capítulo III	
ANÁLISIS COMPARATIVO	155
1. Estados Unidos	155
2. China	157
3. Japón	158
4. Reino Unido	158
5. G7	159
6. Otros países del G20	159
7. Implicaciones	160
 Capítulo IV	
LA SEGURIDAD ECONÓMICA EN LA UE	161
1. Posición global y mapa de dependencias	161
2. Marco general	162
3. Análisis de iniciativas	163
4. Desafíos	166

Capítulo V

LA SEGURIDAD ECONÓMICA EN ESPAÑA	169
1. Posición y mapa de dependencias	169
2. Marco general	169
3. Análisis de iniciativas	170
4. Desafíos	173

Capítulo VI

RECOMENDACIONES	175
CONCLUSIÓN	181
BIBLIOGRAFÍA	183
ANEXOS	187

España y la Ampliación de la UE: Conjugar Compromiso Europeo e Interés Nacional ante el Nuevo Imperativo Geopolítico	199
DEDICATORIA	201
AGRADECIMIENTOS	203
RESUMEN	205
ABREVIATURAS	206
 Capítulo I	
1. INTRODUCCIÓN	207
1.1 Finalidad y Motivos	207
1.2 Objetivos e Hipótesis	208
1.3 Estado de la Cuestión	209
1.4 Estructura y Aclaraciones	212
 Capítulo II	
LA AMPLIACIÓN DE LA UE: UN NUEVO IMPERATIVO GEOPOLÍTICO	213
2.1 La Ampliación de la UE antes de la Guerra en Ucrania	213
2.2 Ampliar la UE: un Nuevo Imperativo Geopolítico	215
2.2.1 El Nuevo Imperativo ante el Despertar Geopolítico de Europa	215
2.2.2 La Esperanza de Ucrania	216
2.2.3 La Ilusión Balcánica	217
2.2.4 El Sueño Europeo de Moldavia y Georgia	219
2.2.5 Los Casos de Turquía, Kosovo* y Armenia	222
 Capítulo III	
EL COMPROMISO EUROPEO DE ESPAÑA	225
3.1 El Europeísmo de España y el Apoyo a la Ampliación	225
3.2 La Presidencia Española del Consejo y la Declaración de Granada	226

Capítulo IV

DESAFÍOS Y PROPUESTAS: CONJUGAR EL COMPROMISO EUROPEO Y EL INTERÉS NACIONAL DE ESPAÑA	229
4.1 La Ampliación: un Triple Reto para España	229
4.2 Reto Económico: las Políticas de la UE y su Financiación	230
4.2.1 Desafío: de receptor neto a contribuyente neto	230
4.2.2 Propuesta: replantear las políticas y la financiación de la UE	233
4.3 Reto Institucional: la Gobernanza y el Peso de España en la UE	236
4.3.1 Desafío: el peso de España en una UE disfuncional	236
4.3.2 Propuesta: conjugar profundización y salvaguardia del interés nacional	237
4.4 Reto Geopolítico: la PEV y su dimensión meridional	240
4.4.1 Desafío: ¿el fin de la Política Europea de Vecindad?	240
4.4.2 Propuesta: una nueva Política Europea de Vecindad para el sur .	242

Capítulo V

CONCLUSIÓN	245
BIBLIOGRAFÍA	247
ÍNDICE DE DOCUMENTOS INSTITUCIONALES	254
ANEXOS	259

LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA ESPACIAL DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL PAPEL DE ESPAÑA EN SU CONSTRUCCIÓN	271
DEDICATORIA	273
AGRADECIMIENTOS	275
RESUMEN	277
ABREVIACIONES	279
 Capítulo I	
INTRODUCCIÓN	281
 Capítulo II	
CONSTELACIONES COMUNITARIAS: LA POLÍTICA AEROESPACIAL DE LA UNIÓN EUROPEA	283
1. Órbitas jurídicas: base legal de la política aeroespacial comunitaria	283
2. Órbitas de conquista: objetivos de la política aeroespacial comunitaria	284
3. Órbitas dinámicas: evolución de la política aeroespacial comunitaria	284
 Capítulo III	
CONSTELACIONES NACIONALES: LA POLÍTICA AEROESPACIAL ESPAÑOLA	291
1. Órbitas jurídicas: base legal de la política aeroespacial española	291
2. Órbitas de conquista: objetivos de la política aeroespacial española	292
3. Órbitas dinámicas: evolución de la política aeroespacial española	293
 Capítulo IV	
CONSTELACIONES CONJUNTAS: EL PAPEL DE ESPAÑA EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA AEROESPACIAL COMUNITARIA	297
1. Órbitas de observación: el papel del capital físico español en la construcción de la política aeroespacial de la UE	297
2. Órbitas de conocimiento: el papel del capital humano español en la construcción de la política aeroespacial de la UE	300

3.	Órbitas de liderazgo: el papel del capital productivo español en la construcción de la política aeroespacial de la UE	302
----	--	-----

Capítulo V

	CONSTELACIONES DEL MAÑANA: RETOS Y OPORTUNIDADES DEL FUTURO DEL SECTOR AEROESPACIAL COMUNITARIO	305
--	--	------------

1.	Órbitas de incertidumbre: retos en el futuro del sector aeroespacial	305
2.	Órbitas de prosperidad: oportunidades en el futuro del sector aeroespacial	307

Capítulo VI

	CONCLUSIÓN	313
	BIBLIOGRAFÍA	315
	ANEXOS	327

PRESENTACIÓN

Cecilia Robles Cartes

Embajadora-Directora de la Escuela Diplomática

En este nuevo número de los Cuadernos de la Escuela Diplomática, tengo la satisfacción de presentar una selección de las memorias de los funcionarios en prácticas del curso de ingreso a la Carrera Diplomática de 2024-2025. Se trata de los trabajos de investigación realizados por cinco alumnos de la LXXVI Promoción.

Los temas seleccionados son de especial interés para cualquier lector que tenga el deseo de profundizar en cuestiones de relevancia para la política exterior española.

María de Lossada aborda “Los retos de la IV Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo”, una cita clave para el cumplimiento de los ODS cuya organización es además una contribución sustantiva de España a las NN.UU y al sistema multilateral.

Javier de Póo desarrolla la cuestión de “España y la ampliación de la UE”, estudiando el equilibrio entre el compromiso europeo y el interés nacional ante el nuevo imperativo geopolítico.

Blanca Pérez, por su parte, ha trabajado sobre el desafío de “La seguridad económica en la UE y en España”, un asunto central para el futuro de nuestro país y para las esperanzas de paz y prosperidad en Europa

María Pilar Bernabé se centra en “La Inteligencia Artificial y los Derechos Humanos”, otro desafío político, normativo y ético de enorme actualidad para la comunidad internacional.

Por último, Sophie Recio desarrolla el tema de “La evolución de la política espacial de la UE” y presta una especial atención al importante papel de España en este ámbito, no siempre bien conocido.

Estas cinco memorias han sido seleccionadas tanto por su excelente calidad como por el interés de los temas abordados. Ha habido muchos más trabajos de un gran nivel, reflejo del esfuerzo y la dedicación de sus autores. La Escuela Di-

plomática no puede publicarlos todos, pero quiero felicitar a todos compañeros de la LXXVI Promoción por su extraordinario trabajo en el curso selectivo.

Este nuevo número de los Cuadernos de la Escuela Diplomática muestra que España, comenzando por sus diplomáticos más jóvenes, cuenta con un Servicio Exterior de primer nivel, capaz de comprender los desafíos a los que se enfrenta nuestro país en el actual contexto internacional y de realizar propuestas creativas y sólidas.

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**Inteligencia Artificial y Derechos Humanos:
el papel del Consejo de Derechos Humanos
y los sistemas regionales de promoción
y protección de derechos humanos
tras el Pacto Digital Global**

María Pilar Bernabé Berges

Madrid, Marzo 2025

AGRADECIMIENTOS

Para la elaboración de esta memoria, fue fundamental la ayuda de varias personas. Quedo especialmente agradecida a mi punto focal, **D. Eduardo Ramón Merino de Mena**, Subdirector Adjunto de la Oficina de Derechos Humanos. Asimismo, colaboraron con este trabajo varios miembros del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación que, por su conocimiento experto, supieron orientarme sobre distintas temáticas. Por su ayuda y amabilidad quedo muy agradecida a:

D. Gabriel de Cáceres Cabrero, Jefe de Área de Asuntos Institucionales,

D. Francisco José Díaz Pérez, Jefe de Área de la Oficina de Derechos Humanos,

D. Oriol Escalas Nolla, Embajador Representante Permanente Adjunto de España ante la UE

D^a. Lucía García Rico, Directora de Naciones Unidas, Organizaciones Internacionales y Derechos Humanos,

D. Antonio Pérez-Hernández Durán, Consejero en la Representación Permanente de España ante la ONU,

D. Alejandro Salesa Cotaina, Subdirector General de Relaciones Económicas Bilaterales y Diplomacia Económica, y

D^a Raquel Sanz Pascasio, Jefa de Área para cuestiones nucleares.

Finalmente, varias ponencias organizadas por la **Escuela Diplomática de España** y las fuentes documentales proporcionadas por su biblioteca fueron especialmente útiles en el proceso de investigación sobre el objeto de estudio de esta memoria.

RESUMEN

La gobernanza de la inteligencia artificial (IA) para la protección de los derechos humanos se ha convertido en un aspecto fundamental de la cooperación multilateral debido al rápido desarrollo de esta tecnología, su complejidad técnica, su impacto transversal en nuestras sociedades y el contexto de rivalidad tecnológica que obstaculiza una regulación vinculante en la materia. En este contexto, esta memoria busca determinar **cómo España puede orientar su acción exterior para promover una regulación de la IA que garantice la protección del Derecho internacional de derechos humanos.**

Para contestar a esta pregunta se ha realizado un análisis sistemático de la información proporcionada por los miembros del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEUEC), así como de estudios académicos, informes institucionales y artículos de prensa. Estas fuentes han permitido un análisis del contexto geopolítico y sectorial de la IA, de las amenazas que esta plantea para los derechos humanos y de los obstáculos a su regulación. También se ha estudiado la labor de las Naciones Unidas, la Unión Europea y los distintos sistemas regionales de protección de derechos humanos en materia de IA. Además, se ha hecho un breve resumen sobre qué está haciendo España en materia de IA y derechos humanos a nivel nacional e internacional, destacando su rol de facilitadora del Pacto Digital Global y su presencia actual en el Consejo de Derechos Humanos. Por tanto, **España cuenta con una posición única para el impulso del diálogo global sobre IA y derechos humanos.**

En consecuencia, esta memoria recomienda impulsar un consenso global y efectivo sobre los temas más acuciantes como las armas autónomas, al tiempo en que se avanza hacia acuerdos más ambiciosos con resoluciones no vinculantes. Es esencial promover la colaboración de las grandes potencias tecnológicas a través del enfoque de riesgos compartidos, al tiempo que se garantiza la inclusión de los países en vías de desarrollo en las negociaciones. Esta memoria propone iniciativas concretas de actuación en las Naciones Unidas y en todas las regiones, poniendo especial énfasis en la cooperación técnica, la diplomacia tecnológica y el diálogo interregional como vías para tejer alianzas. Además, se concluye que es necesario poner en valor todo lo que España hace en materia de IA y derechos humanos para dotar al país de mayor peso en tanto que interlocutor bilateral y multilateral en este sector.

LISTA DE ABREVIATURAS

- **AESIA:** Agencia Española de Supervisión de la IA
- **AGNU:** Asamblea General de las Naciones Unidas
- **ASEAN:** Asociación de Naciones de Asia Sudoriental
- **CdE:** Consejo de Europa
- **CDH:** Consejo de Derechos Humanos
- **CELAC:** Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
- **ECOWAS:** *Economic Community of West African States* - Comunidad Económica de Estados de África Occidental
- **EEUU:** Estados Unidos
- **FIAP:** Fundación para la Internacionalización de las Administraciones Públicas
- **GPAI:** *Global Association for Artificial Intelligence* - Asociación Global sobre Inteligencia Artificial
- **IA:** Inteligencia Artificial
- **LAWS:** *Lethal Autonomous Weapon System* - Sistemas Armamentísticos Letales Autónomos
- **MAEUEC:** Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación
- **MOOC:** *Massive Online Open Courses* - Curso Abierto Masivo en Línea
- **NNUU:** Naciones Unidas
- **OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
- **ODS:** Objetivos de Desarrollo Sostenible
- **OTAN:** Organización del Tratado del Atlántico Norte
- **PDG:** Pacto Digital Global
- **PYMES:** Pequeñas y Medianas Empresas
- **REAIM:** *Summit on Responsible Artificial Intelligence in the Military Domain* - Conferencia sobre Inteligencia Artificial Responsable en el Ejército
- **T-MEC:** Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá
- **UE:** Unión Europea
- **UIT:** Unión Internacional de Telecomunicaciones
- **UNESCO:** Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Capítulo I

INTRODUCCIÓN

La inteligencia artificial (IA) es una tecnología disruptiva clave para la cuarta revolución industrial. Su rápido desarrollo y el contexto de rivalidad geopolítica en que se inserta incrementa la incertidumbre sobre el impacto que la IA tendrá en la protección de los derechos humanos. Por ello se están lanzando iniciativas para impulsar una gobernanza de IA coordinada a nivel regional y mundial. Destacan en este ámbito el reglamento de la Unión Europea (UE) sobre IA y el Pacto Digital Global (PDG) firmado en la Cumbre del Futuro de las Naciones Unidas (NNUU).

España es Estado miembro de la UE, nación cofacilitadora en la implementación del PDG y ha mostrado un claro compromiso con la regulación humanística e inclusiva de la IA. Asimismo, entre 2025 y 2027, España estará presente en el Consejo de Derechos Humanos (CDH) de las NNUU, teniendo la protección de los derechos digitales como una de sus prioridades para ese periodo. Por ello, partiendo de la información institucional y académica sobre los esfuerzos regionales y globales de alcanzar una regulación de la IA centrada en los derechos humanos, esta memoria se pregunta **cómo puede España, a través de su acción exterior, impulsar una regulación de la IA que garantice la protección del Derecho internacional de derechos humanos.**

Con el fin de alcanzar una serie de recomendaciones finales, esta memoria seguirá la siguiente estructura. En primer lugar se analizará el contexto de incertidumbre que envuelve el desarrollo de la IA actual. En segundo lugar, se estudiarán las amenazas y oportunidades que presenta dicho desarrollo para los derechos humanos. En tercer lugar, se analizarán los obstáculos que encontramos en la gobernanza de una IA ética. En cuarto lugar se considerará el papel de las organizaciones internacionales. Para ello, se estudiará primero la labor de las NNUU, poniendo un especial énfasis en el CDH y el Pacto Digital Global; y a continuación se explicarán los últimos avances en la materia en sistemas regionales de protección y promoción de derechos humanos, distinguiendo entre las regiones europea, americana, africana, árabe y asiática. En quinto lugar, se pondrá de relieve la actuación de España en materia de gobernanza de IA, haciendo hincapié

en los objetivos planteados por las estrategias antes mencionadas. Finalmente, se ofrecerá un somero análisis de toda la información expuesta, seguido de una serie de propuestas sobre cómo puede España a través de su acción exterior impulsar una gobernanza humanística y multilateral de la IA.

Capítulo II

INTELIGENCIA ARTIFICIAL: INCERTIDUMBRE Y COMPETICIÓN

La IA es una tecnología con un alto valor estratégico y que parece destinada a cambiar nuestras sociedades. Se trata de sistemas autónomos que infieren de la información recibida contenidos, predicciones o decisiones¹. Aunque el concepto nació en la década de 1950, es en los últimos años cuando más rápidamente se han desarrollado modelos basados en *machine learning*, con el que la máquina aprende patrones a través de la información recibida². Los sistemas más avanzados de *machine learning* se denominan redes neuronales artificiales, entre las que encontramos grandes modelos de lenguaje como ChatGPT³. Desde el exitoso lanzamiento de este modelo por parte de OpenAI en 2022, se han desarrollado otras IA como Dall-E (también de OpenAI), BERT (de Alphabet), LLaMA (de META), Ernie (de Baidu) o R1 (de Deep Seek). Así, pese al aumento de tareas que estos sistemas son capaces de completar, el sector sigue concentrado en Estados Unidos (EEUU), donde encontramos el 70% de los modelos fundacionales de IA⁴, y China, que supera a EEUU en número de patentes en la materia⁵.

El protagonismo chino-americano en el sector inserta a esta tecnología en un contexto de rivalidad, guerra comercial y progresiva fragmentación tecnológica, materializada en barreras a la exportación de recursos minerales chinos o chips americanos. Asimismo, el objetivo estadounidense de ser *second to none* en el ámbito tecnológico (ya sea con los modelos de lenguaje con OpenAI o los microchips con NVIDIA) fue amenazado en enero de 2025 con el lanzamiento de R1 por la startup china DeepSeek⁶. El hecho de que esta alternativa a ChatGPT (sal-

¹ CONSEJO DE LA UE y PARLAMENTO EUROPEO (2024). «Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial» UE.

² BAJEMA, N. (2024). «OP63: Generative AI and WMD Nonproliferation: Why Diplomats and Policy-makers Need to Pay Attention Now and Develop AI Literacy.» James Martin Center for Nonproliferation Studies.

³ Ibid.

⁴ JORGE RICART, R. (2025). «Prioridades para la agenda internacional de la política digital de la UE en el mandato 2024-2029». Real Instituto Elcano.

⁵ JORGE RICART, R., y ÁLVAREZ-ARAGONÉS, P. (2024). «La geopolítica de la IA Generativa: implicaciones internacionales y el papel de la UE», Real Instituto Elcano.

⁶ ORTEGA, A. (2025). «DeepSeek: del «Momento Sputnik» al «Momento Argos»». Política Exterior.

vadas las diferencias en privacidad y libertad de expresión) fuera desarrollada de manera más barata y eficiente y pese a los límites a la exportación estadounidense causó una caída histórica en el *Magnificent 7 index* (que incluye a las grandes empresas tecnológicas americanas)⁷.

Asimismo, el menor coste y el código abierto de R1 van a permitir una multiplicación de las empresas que desarrollan esta tecnología en otros países. Por ejemplo, el gobierno indio ya ha anunciado que se utilizará el modelo de DeepSeek para crear una alternativa sin las barreras de censura de la versión china⁸. Por su parte, la UE se posiciona como pionera en gobernanza de IA, al tiempo en que busca invertir su sector tecnológico con la nueva Brújula para la Competitividad⁹. Este fenómeno de «comoditización» de la IA pondrá mayor énfasis en el carácter multipolar de la sociedad internacional contemporánea, haciendo esencial la cooperación en la gobernanza de esta tecnología.

Por otro lado, el paisaje geopolítico está entrelazado con un incierto panorama a nivel corporativo. Las promesas de un avance supersónico hacia una IA general chocan con la falta de infraestructuras energéticas, el proteccionismo propio de una guerra comercial, la creciente escasez de contenido con el que entrenar a nuevos modelos y con la falta de certeza sobre la rentabilidad de estas empresas tras la actual burbuja de inversión¹⁰. Es previsible que la inversión comience a virar hacia empresas más pequeñas y otros mercados, mientras que el coste de la construcción de nuevos modelos siga ascendiendo¹¹.

Este contexto de competición internacional y corporativo está desincentivando que se sigan las recomendaciones de cautela de los expertos, tanto para prepararse ante una posible futura IA general como para hacer frente a los riesgos asociados a los modelos actuales. Las posibles mejoras en salud o agricultura brindadas por la IA entran en conflicto con las acusaciones realizadas por empleados de estas empresas sobre la falta de salvaguardias y la presión que estas ejercen para impedir una regulación efectiva sobre esta tecnología¹².

En definitiva, la rivalidad geopolítica y la influencia de las grandes tecnológicas sobre el gobierno estadounidense orientan el rápido desarrollo de la IA hacia una competición que relega a segundo plano la protección de los usuarios y sus derechos. Es por ello esencial el estudio de qué efectos puede tener la IA en los derechos humanos y de las posibles vías a través de las cuales puede garantizarse que la cuarta revolución industrial tenga un impacto positivo para la humanidad.

⁷ J.P. MORGAN (2025). «Is The DeepSeek Drama A Gamechanger For The AI Trade?».

⁸ DOVAL, P. (2025). «India will host DeepSeek's AI models on its servers for security checks: Vaishnav», The Times of India.

⁹ JORGE RICART, R., y ÁLVAREZ-ARAGONÉS, P. Op. cit. p. 6

¹⁰ HIEBERT, K. (2025, January 23). «Los falsos profetas de Silicon Valley», Política Exterior.

¹¹ GOLDMAN SACHS (2024). «AI stocks aren't in a bubble».

¹² HIEBERT, K. Op. cit. p. 9

Capítulo III

INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y DERECHOS HUMANOS: RIESGOS Y OPORTUNIDADES

Si bien la cobertura mediática sobre los riesgos asociados a la IA se ha centrado en la destrucción de empleos y el riesgo de una IA general, los expertos apuntan a otras muchas amenazas¹³. La falta de transparencia y la falta de contestabilidad de las decisiones, la amenaza de ciberseguridad asociada a una mayor digitalización, los sesgos discriminatorios aprendidos, las vulneraciones del derecho a la intimidad o los dilemas legales sobre propiedad intelectual o responsabilidad por daños son algunas cuestiones resaltadas por los análisis en la materia¹⁴. En este apartado, realizaremos el análisis de las amenazas desde un enfoque de derechos humanos, diferenciando entre aquellos riesgos que afectan a derechos de primera, segunda o tercera generación.

En lo referido a los derechos civiles y políticos, podemos destacar en primer lugar el **derecho a la vida** y el impacto que la IA puede tener en el cumplimiento del derecho internacional humanitario. La IA generativa puede ser utilizada por actores estatales y no estatales para el desarrollo de armas químicas y biológicas¹⁵. También existe el riesgo de que se utilice la IA en armamento nuclear como parte de la estrategia de disuasión, si bien la falta de supervisión humana en este ámbito aumentaría el riesgo de conflicto nuclear¹⁶. Otro riesgo viene asociado a la posibilidad de armas autónomas a través de la IA¹⁷. Por el momento, la IA ya está siendo utilizada en armas que sí requieren supervisión humana, como con los drones utilizados en Ucrania y Gaza para monitorear maniobras e interceptar comunicaciones¹⁸. Se trata de drones de bajo coste, muchos de ellos producidos

¹³ STHAL, B. C., BROOKS, L., TALLY HATZAKIS, Santiago, N., y WRIGHT, D. (2023). «Exploring ethics and human rights in artificial intelligence – A Delphi study», *Technological Forecasting and Social Change*, 191.

¹⁴ RODRIGUES, R. (2020). «Legal and human rights issues of AI: Gaps, challenges and vulnerabilities». *Journal of Responsible Technology*, 4.

¹⁵ BAJEMA, N. (2024). Op. cit. p. 6

¹⁶ PUWAL, S. (2024). «Should artificial intelligence be banned from nuclear weapons systems?» *NATO Review*.

¹⁷ KLARE, M. (2024). «UN Moves to Expand Autonomous Weapons Discussions». *Arms Control Association*.

¹⁸ KIRICHENKO, D. (2024) «The Rush for AI-Enabled Drones on Ukrainian Battlefields» *Lawfare*.

por Turquía¹⁹. Asimismo, estas armas plantean un dilema sobre la atribución de responsabilidad y un riesgo considerable de ciberseguridad²⁰.

La IA también puede afectar a la **tutela judicial efectiva y los derechos del administrado**. En España, el Ministerio de Justicia ha establecido las directrices sobre el uso de la IA por los miembros de la carrera judicial²¹. Si bien el uso de la IA por abogados²² y el uso de bots para consultas legales²³ plantea problemas de protección de datos y responsabilidad legal, el uso irresponsable de la IA por jueces genera además un riesgo de discriminación y arbitrariedad²⁴. Sin embargo, también es posible que un uso responsable de modelos de IA centrados en los derechos humanos por la judicatura o por las administraciones podría ayudar a resaltar sesgos inconscientes e impulsar la eficiencia en la prestación de servicios públicos²⁵.

Otro ejemplo de la dualidad de riesgos y beneficios que supone la IA para los derechos humanos se encuentra en el ámbito médico y especialmente en la **neurotecnología**. Pese a que los avances en este ámbito podrían dar respuesta a graves enfermedades neurodegenerativas, existe el riesgo de que esa tecnología sea usada para invadir la intimidad o incluso para la manipulación de personas²⁶.

Existe también un dilema entre el **derecho a la privacidad y el derecho a la seguridad**. El reconocimiento biométrico automático por cámaras de seguridad facilita la lucha contra el terrorismo, pero abre la puerta también a la supervisión ciudadana y la represión²⁷. La persecución de la minoría Uighur en Xinjiang, el sistema de crédito social en China y la represión de disidentes políticos en Rusia son casos conocidos, a los que se unen otros en Irán, Egipto o Etiopía también facilitados por nuevas tecnologías²⁸.

La IA también puede ser utilizada por empresas privadas para procesar los datos personales recolectados por plataformas digitales sobre sus usuarios y utilizarlos para la manipulación, la represión o la discriminación. Recientemente se

¹⁹ CRISIS GROUP (2024). «Las crecientes exportaciones de drones turcos». Política Exterior.

²⁰ BAJEMA, N. (2024). Op. cit. p. 6

²¹ CTEAJE (2024). «Política de uso de la inteligencia artificial en la administración de justicia», Ministerio de Justicia.

²² MOLINA, S. (2024). «La Inteligencia Artificial generativa en el sector legal», Consejo General de la Abogacía española.

²³ TERÁN HAUGHEY, M. (2024). «Así funciona Justicio, la IA capaz de responder a cualquier duda sobre temas legales: es gratis y funciona las 24 horas», El Economista.

²⁴ MELTEM, I. (2024). «Resettlement by algorithm: Can artificial intelligence uphold human rights?», Computer Law y Security Review, nº 55.

²⁵ BRUNETTE, A. (2024). «Humanizing Justice: The transformational impact of AI in courts, from filing to sentencing», Thomson Reuters.

²⁶ ASÍS, R. de. (2022). «Sobre la propuesta de los neuroderechos», DERECHOS Y LIBERTADES: Revista De Filosofía Del Derecho Y Derechos Humanos, nº 47, pp. 51-70.

²⁷ CHOUNG, H., DAVID, P y LING, T. (2024). «Acceptance of AI-powered facial recognition technology in surveillance scenarios: Role of trust, security, and privacy perceptions», Technology in Society, nº 79.

²⁸ KASKINA, R., y CVETKOVSKA, A. (2024). «Artificial intelligence (AI) and human rights: Using AI as a weapon of repression and its impact on human rights», Dirección General de Política Exterior del Parlamento Europeo.

descubrió que varias universidades estadounidenses empleaban un servicio de rastreo en redes sociales para predecir y prevenir protestas y hacer un seguimiento de estudiantes implicados, cercenando su **libertad de expresión**²⁹. Esta capacidad de procesamiento de información, unida a la capacidad de generar *deepfakes* y desinformación a través de bots, puede ser utilizada para la manipulación electoral, como en el caso de Cambridge Analytica, afectando por tanto a la polarización, la confianza en las instituciones e incluso la **estabilidad democrática**³⁰. Por ello, países como Colombia están poniendo esfuerzos en alfabetización digital para hacer frente a la amenaza de la desinformación³¹.

En lo referido a los derechos económicos y sociales y concretamente al derecho a la **educación**, el informe de la relatora especial Farida Shaheed apunta a los riesgos de privatización y «plataformización» de la enseñanza, así como de desigualdad vinculada a la brecha digital³². En lo que respecta a los **derechos laborales**, el amplio impacto y la rápida adopción de la IA dificulta un reciclaje de trabajadores lo suficientemente rápido para hacer frente a la destrucción de puestos de trabajo³³. La polivalencia de la IA también genera debates sobre el futuro del trabajo y la seguridad social, y sobre cuáles deberían ser los límites de la automatización. La huelga de los guionistas de Hollywood fue una muestra de ello³⁴. Otro caso relevante es el de Good Egg, un sistema que usa IA para analizar toda la actividad en redes sociales de candidatos a un puesto de trabajo, lo cual ha generado temor de penalización de aquellas personas que han mostrado su apoyo a ciertas causas políticas³⁵.

Otro efecto adverso es la reproducción de sesgos discriminatorios aprendidos con la información utilizada para entrenar esos modelos³⁶. Un problema menos conocido es el de la falta de protección a quienes realizan microempleos asociados a la IA, tales como la producción de datos, revisión del material generado o la imitación de la IA³⁷. Tras las promesas de automatización se esconden microtareas para las que se suelen contratar personas en países en vías de desarrollo.

-
- ²⁹ SEN, A. D., y BENNETT, D. (2022). «Tracked: How colleges use AI to monitor student protests», Pullitzer Center.
- ³⁰ COECKELBERGH, M. y SKAUG SAETRA, H. (2023). «Climate change and the political pathways of AI: The technocracy-democracy dilemma in light of artificial intelligence and human agency», *Technology in Society*, nº 75.
- ³¹ MUÑOZ, V. (2024). «Operation regulation: Strengthening Latin America's AI governance». ECFR
- ³² ASAMBLEA GENERAL (2024a). «Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Farida Shaheed. La inteligencia artificial en la educación». NNUU.
- ³³ RODRIGUES, R. Op. cit. p. 8
- ³⁴ EURONEWS (2023). «Hollywood | Acaba la huelga de actores más larga en 50 años».
- ³⁵ GAUMOND, E., y RÉGIS, C. (2023). «Assessing impacts of AI on human rights: It's not solely about privacy and nondiscrimination», *Lawfare*.
- ³⁶ WILSON, K. y CALISKAN, A. (2024). «Gender, Race, and Intersectional Bias in Resume Screening via Language Model Retrieval». Conference on AI, Ethics, and Society.
- ³⁷ STORCHAN, V. (2023). «La IA Potemkin y el futuro del trabajo, una conversación con Antonio Casilli», *El Grand Continent*.

Por ejemplo, OpenAI contrató a personas keniatas para revisar textos violentos de ChatGPT sin ofrecerles suficiente protección psicológica³⁸.

En otro orden de cosas, el entrenamiento de la IA con contenido publicado en línea ha venido acompañado de un debate legal sobre **propiedad intelectual** y concretamente sobre si los autores de ese contenido deberían ser compensados, especialmente cuando el material producido por la IA se asemeja a las obras de arte utilizadas para entrenar el modelo.³⁹

Finalmente, encontramos derechos de tercera generación como el **derecho al medioambiente**. Según la Agencia Internacional de la Energía, el consumo energético de los centros de datos, las criptomonedas y la IA suponía un 2% de la demanda global de energía ya en 2022⁴⁰. Se prevé que el consumo energético de la IA aumente, no solo por el desarrollo de nuevos modelos y el aumento de su uso, sino también por la futura introducción de mecanismos que garantizarán la trazabilidad de las decisiones tomadas por la IA, pero también aumentarán la complejidad de estos modelos. Es por ello esencial el avance en eficiencia energética, así como el uso de energías renovables en estos sistemas.

También merece atención el **derecho al desarrollo**, en tanto que países como China han argumentado que la regulación de las nuevas tecnologías supone un obstáculo para la innovación y para el derecho al desarrollo, que consideran principal y prioritario⁴¹.

En definitiva, la IA genera numerosos riesgos. No obstante, esta tecnología en sí misma también puede ser utilizada para la protección de derechos, detectando casos de censura y discriminación más rápidamente, previniendo desastres naturales o facilitando el avance en medicina y agricultura⁴². La IA podría ser clave para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible y existen ya numerosos proyectos que lo demuestran⁴³. No obstante, para ello es necesaria una regulación que garantice el desarrollo de sistemas de IA centrados en los derechos humanos.

³⁸ PERRIGO, B. (2023). «Exclusive: OpenAI Used Kenyan Workers on Less Than \$2 Per Hour to Make ChatGPT Less Toxic», TIME.

³⁹ RODRIGUES, R. (2020). Op. cit. 8

⁴⁰ AGENCIA INTERNACIONAL DE LA ENERGÍA (2023). «Electricity 2024 - Analysis and forecast to 2026»

⁴¹ Ibid.

⁴² BOWMAN, S. (2024). «The role of artificial intelligence in predicting human rights violations», Open Global Rights.

⁴³ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE DERECHOS HUMANOS. (2024). «Call for Code: Soluciones basadas en IA que defienden los derechos humanos».

Capítulo IV

REGULANDO LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL: AVANCES Y OBSTÁCULOS

Pese a la necesidad de que los sistemas de IA pongan los derechos humanos en el centro, la regulación de esta tecnología enfrenta numerosos obstáculos. Uno de ellos es la falta de explicabilidad de los resultados generados por la IA. El hecho de que no haya una trazabilidad (por tratarse de «una caja negra» para los propios desarrolladores) implica una falta de predictibilidad y un aumento del riesgo asumido.

Es ilustrativo el ejemplo del jurista Javier Valls que diferencia entre riesgos predecibles como los accidentes en carretera, que pueden reducirse a través de la seguridad vial, frente a riesgos impredecibles que subsisten pese a medidas de prevención como sería la energía nuclear o la IA⁴⁴. Por su parte, la jurista Alessandra Castagnedi insiste en que poder explicar los resultados generados es esencial para considerarlos predecibles, seguros y compatibles con la dignidad humana⁴⁵. Sin embargo, la comprensión del funcionamiento interno de los modelos tiene un elevadísimo coste económico y energético y exige una potencia computacional que hace que ninguna empresa hasta el momento haya logrado completar esta tarea⁴⁶.

Asimismo, la incertidumbre sobre cómo y a qué ritmo evolucionará el sector genera un debate sobre cómo y cuándo debería regularse. Este debate se complica además por las diferentes perspectivas con las que se interpreta el carácter disruptivo de la IA. Chocan así la corriente bioconservadora, que advierte de los riesgos de las tecnologías emergentes, frente a la transhumanista que defiende el poder de estas herramientas para resolver los problemas contemporáneos⁴⁷.

También supone un obstáculo a la gobernanza de la IA el panorama internacional. El carácter suprainternacional de Internet generó en el pasado esperanzas

⁴⁴ VALLS PRIETO, J. (2021). *Inteligencia artificial, Derechos Humanos y bienes jurídicos*. Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi.

⁴⁵ CASTAGNEDI RAMIREZ, A. E. (2024). «La construcción de un algoritmo «ético.»», IUS et SCIENTIA, nº 10(2). pp. 123-151.

⁴⁶ HIEBERT, K. Op. cit. p. 7

⁴⁷ ASÍS, R. (2020). «Inteligencia artificial y derechos humanos». *Materiales de filosofía del Derecho* nº 04.

sobre su protección frente a intentos de represión gubernamental, pero hoy la rivalidad entre grandes potencias y la crisis de la multilateralidad hacen que se ponga en duda este círculo virtuoso cuando se trata de regular una tecnología estratégica como es la IA.

Podemos diferenciar tres grandes enfoques en la regulación nacional. Por un lado, la UE es pionera en tanto que potencia reguladora de la IA. Su reglamento regula la IA en su conjunto prohibiendo ciertos usos y exigiendo ciertas garantías para la protección de derechos⁴⁸. Por su parte, China ha aprobado normas sobre IA, si bien estas regulan cuestiones concretas y se subsumen al modelo político y económico de su Estado, como muestra el caso de DeepSeek⁴⁹. En el caso de Estados Unidos, en la búsqueda de mantenerse como *second to none*, se ha priorizado la libertad de mercado⁵⁰. Las salvaguardias voluntarias introducidas por la orden ejecutiva de la administración Biden han sido anuladas y sustituidas con la administración Trump por una nueva orden destinada a impulsar el liderazgo de EEUU⁵¹. Además, EEUU pretende ampliar a numerosos Estados las restricciones a la exportación de chips más avanzados para garantizar que China no tiene acceso a los mismos⁵².

A nivel supranacional, podemos destacar las cumbres sobre seguridad de la IA celebradas desde 2023. Ese año, una treintena de Estados firmaron la Declaración de Bletchley para la cooperación en materia de seguridad tanto a nivel empresarial como gubernamental⁵³. Mientras que la continuación de esta conversación en Seúl en 2024 siguió la estela de Bletchley, centrándose en cuestiones de seguridad, en 2025 en París el enfoque de riesgos asociados a la IA ha pasado a un segundo plano, siendo por el contrario predominante el discurso de optimismo sobre las oportunidades traídas por la IA⁵⁴. Pese a ello, Estados Unidos y Reino Unido no firmaron la declaración final en la que se hacía un llamado a una IA abierta e inclusiva⁵⁵.

También se han logrado acuerdos en foros más reducidos, como el código de conducta aceptado por el G7 en 2023 a propuesta de Japón, y que logró un compromiso entre la permisividad estadounidense y la regulación europea, si bien el acuerdo no recogió sanciones para casos de incumplimiento⁵⁶. Además, Joe Biden y Xi Jinping aprovecharon sus dos encuentros para hacer declaraciones en

⁴⁸ CONSEJO DE LA UE y PARLAMENTO EUROPEO (2024). Op. cit. p. 6

⁴⁹ GWAGWA, A., WARMHOLD, J. y MOLLEMA, T. (2024). «How could the United Nations Global Digital Compact prevent cultural imposition and hermeneutical injustice?», *Patterns*, nº 5(11).

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ THE WHITE HOUSE (2025a). «Removing barriers to American leadership in artificial intelligence».

⁵² HMAIDI, A. (2025). El bloqueo de EEUU a los avances de China en IA. *Política Exterior*.

⁵³ BURKI, T. (2024). «Crossing the frontier: the first global AI safety summit», *The Lancet Digital Health*, nº 6(2), pp. 91-92

⁵⁴ PERRIGO, B. (2025). «Safety Takes A Backseat At Paris AI Summit, As U.S. Pushes for Less Regulation». *TIME*.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ EL DERECHO (2023). «Acuerdo del G-7 sobre principios rectores y código de conducta en materia de IA».

la materia. En 2023, en San Francisco señalaron su compromiso a dar respuesta a los riesgos de seguridad de la IA⁵⁷. En 2024, los dos dirigentes afirmaron su compromiso con el control del uso de la IA en el armamento nuclear⁵⁸.

Esta ambigua declaración se logró pese a que China no firmara meses antes la declaración de la conferencia sobre IA responsable en el ejército (REAIM por sus siglas en inglés) celebrada en Seúl⁵⁹. Esta conferencia, a la que Rusia no fue invitada, finalizó con el compromiso de algunos Estados a no desarrollar armas autónomas⁶⁰. Estados Unidos también ha impulsado una declaración política con la que países como España se han comprometido (de manera no vinculante) a establecer cautelas en el uso armamentístico de la IA⁶¹. Todos estos ejemplos muestran cómo el minilateralismo ha sido capaz de impulsar ciertos compromisos, aunque sin lograr acuerdos vinculantes o previsiones para casos de incumplimiento.

Los riesgos que entraña un desarrollo tecnológico desaforado en un contexto de rivalidad geopolítica han llevado a expertos como Gary Marcus o Anka Reuel a proponer que la IA sea controlada por una organización internacional⁶². En este sentido, Henry Kissinger apuntó a las similitudes del momento actual con las primeras etapas del desarrollo de las armas nucleares, cuando tras su primer uso en la Segunda Guerra Mundial se propuso con el plan Baruch que solo una autoridad internacional tuviera posesión de esas armas⁶³. Sin embargo, el estratega también recordó que «nunca en la historia ha habido una gran potencia que temiera que un competidor pudiera aplicar una nueva tecnología para amenazar su supervivencia y seguridad sin desarrollar esa tecnología para sí misma»⁶⁴. Además, a diferencia del caso nuclear, en que los riesgos compartidos en materia de seguridad abrirían la puerta a la cooperación y los tratados bilaterales, con la IA el rol del sector privado y el coste mucho más accesible de esta tecnología pone en cuestión que una regulación bilateral pueda ser suficiente en este caso.

Sin embargo, muchos países han quedado en los márgenes del debate sobre la IA, a pesar de que esta tecnología también les afectará a ellos. Según el órgano asesor sobre IA de las NNUU, en una muestra de los esfuerzos de gobernanza en IA, siete Estados estaban presentes en todos los casos, mientras que 118 no

⁵⁷ EGAN, L., y KINE, P. (2024). «Biden's final meeting with Xi Jinping reaps agreement on AI and nukes», *POLÍTICO*.

⁵⁸ RENSHAW, J., y HUNNICUTT, T. (2024). «Biden, Xi agree that humans, not AI, should control nuclear arms». *Reuters*.

⁵⁹ AGENCE FRANCE PRESSE (2024). «China refuses to sign agreement to ban AI from controlling nuclear weapons». *Fortune*.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ BUREAU OF ARMS CONTROL, DETERRENCE AND STABILITY (2025). «Political Declaration on Responsible Military Use of Artificial Intelligence and Autonomy». United States Department of State.

⁶² MARCUS, G. y REUEL, A. (2023). «The world needs an international agency for artificial intelligence, say two AI experts», *The Economist*.

⁶³ KISSINGER, H. A., y ALLISON, G. (2023). «The Path to AI Arms Control», *Foreign Affairs*.

⁶⁴ *Ibid.*

habían sido parte en ninguno⁶⁵. Además, ciertas cuestiones como la minería, la contaminación o las microtarefas asociados a la IA son especialmente relevantes para países en vías de desarrollo. Por ello, su inclusión en los debates es crucial si el objetivo es alcanzar una cooperación justa y efectiva para una IA centrada en los derechos humanos. Esta necesidad de inclusión es también relevante para prevenir la falta de efectividad de normas estatales o regionales más allá de ciertas fronteras, así como para evitar el caos regulatorio propio de regulaciones solapadas y contradictorias. Asimismo, el riesgo de discriminación en el uso generalizado de la IA hace imprescindible que los distintos actores afectados, la sociedad civil y aquellos grupos tradicionalmente marginados tengan también una voz en los debates sobre gobernanza de la IA⁶⁶.

En definitiva, y pese a los obstáculos técnicos y políticos propios de la gobernanza en IA, es esencial contar con la cooperación multilateral a través de organizaciones internacionales para alcanzar consensos efectivos para una cuarta revolución industrial que ponga a las personas en el centro.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ HIGH LEVEL ADVISORY BODY ON ARTIFICIAL INTELLIGENCE (2024). «*Governing AI for Humanity: Final Report*», NNUU.

Capítulo V

EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

1. Las NNUU: El Consejo de Derechos Humanos y el Pacto Digital Global

Las NNUU han tenido la protección y promoción de los derechos humanos como uno de sus objetivos y pilares desde su creación en 1945. La aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos se han visto continuadas por numerosas resoluciones e iniciativas en la materia.

En lo relativo a la IA, las NNUU han mostrado una gran capacidad de formar consensos. En la **Asamblea General (AGNU)**, se aprobaron en 2024 tres resoluciones relevantes. La primera, propuesta por EEUU y apoyada por 123 Estados incluida China, se centra en el potencial de la IA para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), llamando a los Estados de abstenerse de utilizar sistemas de IA incompatibles con los derechos humanos⁶⁷. La AGNU también ha impulsado ese vínculo entre IA y ODS a través del Mecanismo de Facilitación de Tecnología que facilita el intercambio de información entre partes interesadas. Es también relevante que en esta resolución se propone profundizar en foros existentes, rechazando implícitamente la creación de nuevos marcos de gobernanza de la IA en las NNUU⁶⁸.

En julio de 2024, la Asamblea General adoptó otra resolución propuesta por China y apoyada por más de 140 Estados, incluyendo EEUU. En ella se llamaba a colmar la brecha digital a través de la cooperación internacional y se destacaba la importancia de aumentar la representación de los países en desarrollo en procesos de gobernanza mundial de la IA⁶⁹. Finalmente, en diciembre se aprobaría una tercera resolución, en este caso llamando a la precaución y la cooperación en

⁶⁷ ASAMBLEA GENERAL (2024b). «Resolución 78/265. Aprovechar las oportunidades de sistemas seguros y fiables de inteligencia artificial para el desarrollo sostenible». NNUU.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ ASAMBLEA GENERAL (2024c). «Resolución 78/328. Aumentar la cooperación internacional para la creación de capacidad en materia de inteligencia artificial». NNUU.

el uso de la IA en armamento, impulsando conversaciones informales con actores estatales y no estatales sobre el tema⁷⁰.

La cuestión de los sistemas armamentísticos letales autónomos (LAWS por sus siglas en inglés) fue tratada también en una conferencia impulsada por Austria en 2024 y la elaboración de un tratado sobre LAWS ha sido encargada a un grupo de expertos gubernamentales de la Oficina de desarme de las NNUU⁷¹. Este grupo de expertos, cuya última sesión se ha dado en marzo de 2025, permite el debate sobre qué constituye un LAWS y en qué casos infringe el Derecho Internacional Humanitario⁷². Este grupo se enfrenta al rechazo ruso a una regulación específica sobre LAWS, así como a la ausencia de Estados relevantes en el sector como Turquía⁷³. No obstante, muchos Estados, incluida España, defienden la prohibición de aquellos sistemas completamente autónomos⁷⁴. El objetivo último del grupo de expertos es seguir la recomendación del Secretario General de las NNUU de una prohibición de estas armas para 2026⁷⁵. Sin embargo, es probable que el contexto geopolítico haga que este acuerdo se retrase y solo logre introducir ciertos límites a esta tecnología en vez de una prohibición total.

En otro orden de cosas, el **Alto Comisionado de las NNUU para los Derechos Humanos**, Volker Türk, también se ha expresado en favor de una gobernanza de la IA, llamando a la evaluación del impacto de la IA escuchando a las partes interesadas, a la introducción de normativa vinculante que evite la autorregulación y a la creación de un órgano asesor internacional⁷⁶. Asimismo, su oficina lanzó la iniciativa *Call for Code* con la que han apoyado proyectos concretos que utilizan la IA para la protección de derechos humanos⁷⁷.

Tiene también una gran relevancia el **Consejo de Derechos Humanos**, órgano subsidiario de la Asamblea General, que reúne 47 Estados tres veces al año en Ginebra y que refuerza desde 2006 la protección y promoción de los derechos humanos a nivel global. Este consejo ha visto recientemente menguada su finan-

⁷⁰ ASAMBLEA GENERAL (2024d). «Resolución 79/239. La inteligencia artificial en el ámbito militar y sus implicaciones para la paz y la seguridad internacionales». NNUU.

⁷¹ GOBIERNO DE AUSTRIA (2024). «Humanity at the crossroads: Autonomous Weapons Systems and the challenge of regulation».

⁷² GRUPO DE EXPERTOS EN LAWS (2024a). «Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects». NNUU.

⁷³ GRUPO DE EXPERTOS EN LAWS (2024b). «Overview and documents». NNUU.

⁷⁴ GRUPO DE EXPERTOS EN LAWS (2023). «Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects». NNUU.

⁷⁵ OFICINA DE DESARME DE LAS NNUU (2023). «Lethal Autonomous Weapon Systems (LAWS)». NNUU.

⁷⁶ ALTO COMISIONADO DE DERECHOS HUMANOS. (2023). «¿Dónde deben estar los límites?» - Una perspectiva de derechos humanos sobre lo que está por llegar en el terreno de la inteligencia artificial y las tecnologías nuevas y emergentes» NNUU.

⁷⁷ ALTO COMISIONADO DE DERECHOS HUMANOS (2024b). «Call for Code: Soluciones basadas en IA que defienden los derechos humanos». NNUU.

ciación, debido a la retirada de la contribución de Estados Unidos, país que junto con Israel ha anunciado la retirada de este órgano⁷⁸.

En lo referido a la IA, en el CDH aprobó en 2022 el informe del relator especial Gerard Quinn sobre el impacto de la IA en los derechos de personas con discapacidad⁷⁹. En 2023 se aprobó la resolución 53/L.35 sobre nuevas y emergentes tecnologías digitales y derechos humanos en la que se reconoce que estas tecnologías «carecen de la regulación adecuada», siendo por ello necesarias «medidas efectivas para prevenir, mitigar y remediar los efectos adversos»⁸⁰. A petición de esta resolución, el Alto Comisionado presentó un informe con los desafíos planteados por nuevas tecnologías como la IA para los derechos humanos y con recomendaciones en la materia⁸¹.

En julio de 2024, Gambia, Corea del Sur y Luxemburgo cofacilitaron una reunión informal para el debate sobre la IA y la brecha digital⁸². Asimismo, tras la sesión de diciembre de 2024, el CDH pidió a su comité asesor que elaborase informes sobre el impacto de la IA en la buena gobernanza, y sobre las implicaciones de las tecnologías emergentes para el derecho internacional humanitario, la violencia de género y la desinformación⁸³. Está previsto además que en el verano de 2025 se presente ante el CDH un informe del grupo de trabajo sobre IA y los principios rectores de empresas y derechos humanos⁸⁴. España ya ha participado en el proceso de consultas organizado por este grupo⁸⁵. Hasta entonces, en la sesión 58ª del CDH (de febrero a abril de 2025) están planeados varios eventos paralelos sobre IA y derechos humanos⁸⁶.

Algunos organismos especializados también han lanzado iniciativas muy relevantes. Es el caso de la conferencia anual *AI for Good*, organizada por la **Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)** cada año desde 2017, y que permite a expertos del sector participar en talleres y mesas redondas sobre cómo usar la IA para el desarrollo sostenible⁸⁷. La UIT trabaja también con UNICEF

⁷⁸ THE WHITE HOUSE (2025b). «Withdrawing the United States from and Ending Funding to Certain United Nations Organizations and Reviewing United States Support to All International Organizations».

⁷⁹ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS (2022). «Informe del Relator Especial, Gerard Quinn sobre los derechos de las personas con discapacidad». NNUU.

⁸⁰ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS (2023). «Resolución 53/L.35. Las tecnologías digitales nuevas y emergentes y los derechos humanos». NNUU.

⁸¹ ALTO COMISIONADO DE DERECHOS HUMANOS (2024a). «Informe de exposición: los derechos humanos y las tecnologías digitales nuevas y emergentes». NNUU.

⁸² REPRESENTANTES PERMANENTES DE GAMBIA, REPÚBLICA DE COREA Y LUXEMBURGO (2024). «Carta de cofacilitadores».

⁸³ ALTO COMISIONADO DE DERECHOS HUMANOS (2025). «Human Rights Council Advisory Committee holds its 33rd session from 17 to 21 February 2025». NNUU.

⁸⁴ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS (2025a). «Call for Inputs: The Use of Artificial Intelligence and the UN Guiding Principles on Business and Human Rights». NNUU.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS (2025b). «Meeting calendar of the 58th session of the UN Human Rights Council». NNUU.

⁸⁷ UNIÓN INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES (2025). «AI for Good». NNUU.

en la iniciativa GIGA (con sede en Barcelona) que utiliza la IA para impulsar la conectividad escolar y el acceso a la educación⁸⁸.

La **Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)** también aprobó una recomendación sobre la ética de la IA, llamando a la proporcionalidad, la supervisión humana, la gestión medioambiental responsable y la igualdad de género⁸⁹. Además, en 2023 la UNESCO publicó la primera Guía para el uso de IA generativa en educación e investigación⁹⁰ y lanzó un curso abierto masivo en línea (*MOOC*, por sus siglas en inglés) de capacitación sobre la IA y el Estado de Derecho⁹¹. Además, es bajo los auspicios de la UNESCO que se celebran las Cumbres Mundiales de la Sociedad de la Información desde 2005⁹². En ellas se creó el Foro para la Gobernanza de Internet, que a su vez alberga la Red de Políticas sobre la IA, destinada al intercambio de mejores prácticas y recomendaciones sobre la regulación de la IA⁹³.

No obstante, el **Secretario General de las NNUU** ha impulsado la creación de un nuevo sistema de cooperación internacional en la materia. En 2020, Antonio Guterres anunció una hoja de ruta para la cooperación digital⁹⁴. En 2023, creó un órgano consultivo de alto nivel sobre IA, presidido por la española Carme Artigas, que aprobó un año más tarde el informe «Governing AI for humanity»⁹⁵. Este informe llamaba a la creación de un panel científico sobre IA similar al existente sobre cambio climático, así como un diálogo intergubernamental y plural para debatir la gobernanza de la IA e intercambiar prácticas y conocimientos⁹⁶. Se propuso además la creación de una red para la colaboración en capacitación en esta materia, de un fondo global que permitiera el desarrollo de IA en otros países, de una biblioteca de datos global para establecer buenas prácticas y estándares en el entrenamiento de sistemas, y de una oficina de IA dependiente del Secretario General de las NNUU⁹⁷.

Estas recomendaciones fueron tenidas en cuenta para elaborar el PDG, incluido dentro del Pacto para el Futuro. Ambos fueron aprobados en septiembre de 2024 como parte de la Cumbre de las NNUU para el Futuro organizada por el Secretario General⁹⁸. El objetivo era abordar las cuestiones digitales desde una

⁸⁸ UNICEF (2022). «GIGA: conectar todas las escuelas a Internet». NNUU.

⁸⁹ UNESCO (2023a). «Recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial». NNUU.

⁹⁰ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN (2025a). «La UNESCO dedica el Día Internacional de la Educación 2025 a la inteligencia artificial».

⁹¹ UNESCO (2023b) «La IA y el Estado de derecho: Fortalecimiento de capacidades para los sistemas judiciales». NNUU.

⁹² FORO PARA LA GOBERNANZA DE INTERNET (2025a). «About the IGF». NNUU.

⁹³ FORO PARA LA GOBERNANZA DE INTERNET (2025b). «Policy Network on AI». NNUU.

⁹⁴ GALCERAN, M. (2024). «El Pacto Digital Global y la transición responsable e inclusiva», CIDOB.

⁹⁵ ÓRGANO CONSULTIVO DE ALTO NIVEL SOBRE IA (2024). «Governing AI for Humanity: Final Report». NNUU.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ ASAMBLEA GENERAL (2024d). «Resolución por la que se aprueba el Pacto para el Futuro junto con el Pacto Digital Global y la Declaración para las Generaciones Futuras». NNUU.

perspectiva multilateral, incluyendo la cuestión de la IA⁹⁹. Concretamente, en el objetivo quinto del PDG, se recomienda que la gobernanza de la IA utilice un enfoque equilibrado, inclusivo, adaptable y basado en los riesgos, y que en el proceso regulatorio todos los países y actores interesados estén representados de forma plena e igualitaria. El PDG también invita al aprovechamiento de la IA para el desarrollo sostenible y a la coordinación de los distintos marcos de gobernanza y programas de capacitación de los Estados. Asimismo, el PDG fomenta el multilingüismo en los sistemas de IA¹⁰⁰.

Finalmente, el PDG incluye dos compromisos. En primer lugar, se acuerda el establecimiento de un panel científico internacional independiente y multidisciplinar con representación geográfica equilibrada para promover el conocimiento científico sobre esta tecnología. En segundo lugar, se impulsa la organización de un diálogo mundial sobre gobernanza de la IA con la participación de Estados y todas las partes interesadas y que debe ser celebrado de forma paralela a las conferencias de las NNUU en la materia¹⁰¹.

Para la implementación de estos dos compromisos, la Presidencia de la Asamblea General nombró a dos cofacilitadores: un país desarrollado (España) y otro en vías de desarrollo (Costa Rica)¹⁰². Desde febrero de 2025, ambos países están trabajando en rondas de consultas informales con actores interesados y Estados miembros¹⁰³. El 19 de marzo de 2025 han presentado un primer borrador del acuerdo final sobre cuestiones relativas al panel de expertos (su mandato, su tamaño, el modo de selección de miembros y la materia y frecuencia de sus análisis) y al diálogo global (su mandato, su formato, los participantes, los resultados esperados y su relación con el panel de expertos)¹⁰⁴.

El PDG ha sido criticado por quienes consideran que genera una duplicidad de estructuras institucionales¹⁰⁵. Esto será debatido en la próxima Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información en julio de 2025¹⁰⁶. Asimismo, las negociaciones para la creación del panel de expertos se verán afectadas por la reticencia de algunos Estados de dotar de independencia al panel de expertos. Esta posición fue hecha patente por Rusia, que trató de tumbar el pacto con una enmienda¹⁰⁷. Sin embargo, no solo el PDG recibió 143 votos a favor, sino que la

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN (2025b). «España y Costa Rica actuarán como cofacilitadores en las consultas para establecer un Panel Científico Internacional Independiente sobre Inteligencia Artificial y el Diálogo Global sobre Gobernanza de la Inteligencia Artificial». Gobierno de España.

¹⁰³ GOBIERNO DE ESPAÑA y GOBIERNO DE COSTA RICA (2025a). «Cartas de consulta informal sobre el Pacto Digital Global».

¹⁰⁴ GOBIERNO DE ESPAÑA y GOBIERNO DE COSTA RICA (2025b). «Zero draft».

¹⁰⁵ GALCERAN, M. Op. cit. p. 19

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ EURONEWS (2024). «La ONU impulsa un Pacto para el Futuro ante los desafíos globales».

primera ministra ugandesa, Robinah Nabbanja, afirmó, en nombre del G77, su voluntad de hacer de este pacto un instrumento efectivo de cambio ante los desafíos globales presentes y futuros¹⁰⁸.

Sin duda, la implementación efectiva de este pacto y de las distintas recomendaciones propuestas en el seno de las NNUU será compleja debido a los distintos intereses y perspectivas de los Estados miembros. No obstante, cabe esperar que a través del panel de expertos y del diálogo mundial existirá una conversación inclusiva y coordinada sobre cómo orientar los sistemas de IA hacia el beneficio de la humanidad, tanto con el desarrollo sostenible como con la protección y promoción de los derechos humanos.

2. Los Sistemas Regionales de Protección y Promoción de Derechos Humanos

Los sistemas regionales de protección y promoción de derechos humanos han permitido desarrollar la normativa global y garantizar una aplicación adaptada a cada contexto regional. Asimismo, ante la crisis del multilateralismo, estos foros más reducidos pueden permitir un diálogo más fluido entre las partes.

Una de las regiones con un mayor desarrollo en sistemas supranacionales de protección de derechos humanos y en regulación internacional de la IA es **Europa**, destacando el caso de la **Unión Europea**. Tras haber lanzado un foro abierto a todos los ciudadanos para debatir la gobernanza de la IA en 2018¹⁰⁹, una iniciativa de evaluación de IA confiable en 2020¹¹⁰, y una declaración europea de derechos digitales en 2022¹¹¹, en 2024 el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron el reglamento de la IA¹¹².

Este reglamento es pionero en la regulación integral de IA y parte de la distinción entre riesgo inaceptable, alto, limitado y mínimo. Se prohíben así sistemas que generen un riesgo inaceptable como los que utilizan la puntuación social o la predicción de la delincuencia¹¹³.

Se exigen medidas de precaución (como análisis de riesgos o supervisión humana) para sistemas de riesgo alto como la resolución automática de solicitudes de visado¹¹⁴. Se establecen obligaciones de transparencia para casos de riesgo limitado como con el uso de chatbots¹¹⁵. Se incluyen también obligaciones específicas para proveedores de IA de carácter general (para los cuales la comisión

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ COMISIÓN EUROPEA (2018). «Alianza Europea sobre IA». UE.

¹¹⁰ COMISIÓN EUROPEA (2020). «Lista de Evaluación de la Inteligencia Artificial Confiable». UE.

¹¹¹ COMISIÓN EUROPEA (2022). «Declaración Europea sobre Derechos y Principios Digitales» UE.

¹¹² CONSEJO DE LA UE y PARLAMENTO EUROPEO (2024). Op. cit. p. 6

¹¹³ Ibid. Capítulo 2.

¹¹⁴ Ibid. Capítulo 3.

¹¹⁵ Ibid. Capítulo 4.

también está elaborando un código de conducta)¹¹⁶. La aplicación de estas normas va a ser progresiva y estará facilitada por la Oficina Europea de IA¹¹⁷, los estándares sobre IA¹¹⁸, así como asociaciones y consultoras que facilitan a empresas entender cómo les afecta el reglamento¹¹⁹.

El reglamento es un logro único para la protección de los derechos humanos en el sector de la IA. Sin embargo, ha recibido críticas en dos grandes ámbitos. Por un lado, muchos activistas han criticado que el reglamento solo prohíbe el uso de la IA para el reconocimiento de emociones en el ámbito privado, pero no por parte de la policía o las autoridades migratorias¹²⁰. También se ha subrayado que, si bien las fuerzas del orden no pueden utilizar el reconocimiento facial a tiempo real, los Estados pueden permitirlo para delitos graves. Se trata de una tecnología que ya utilizaban 11 Estados miembros y que ha generado gran controversia en Europa.

La otra gran crítica al reglamento apunta a la sobreregulación de una tecnología incipiente debido al riesgo de sofocar la innovación en Europa, especialmente entre pequeñas y medianas empresas (PYMES)¹²¹. Es posible que el próximo paquete de simplificación normativa de la Comisión Europea incluya alguna revisión del reglamento, aunque no se prevén grandes cambios, según fuentes de la UE. El reglamento ya introduce normas que protegen la innovación y la UE muestra un claro compromiso con compatibilizar la gobernanza de la IA con el impulso tecnológico. Muestra de ello es el programa europeo para incentivar el uso de la IA entre PYMES¹²², así como el Pacto Europeo de la IA, con el que un centenar de empresas se comprometieron a establecer medidas para cumplir el reglamento y promover la capacitación en la materia¹²³.

Asimismo, en 2025 la Comisión ha anunciado la Brújula para la Competitividad que, inspirada por el informe Draghi, plantea una hoja de ruta con iniciativas como las *AI Factories*¹²⁴. La Comisión también incluyó un Plan de acción y una Estrategia sobre IA en su nuevo programa de trabajo¹²⁵. La determinación de hacer de Europa una potencia tecnológica se ha visto avivada por el caso de

¹¹⁶ Ibid. Capítulo 5.

¹¹⁷ COMISIÓN EUROPEA (2024a). «Oficina europea de IA». UE.

¹¹⁸ SOLER GARRIDO, J., DE NIGRIS, S., BASSANI, E., SANCHEZ, I., EVAS, T., ANDRÉ, A. and BOU-LANGÉ, T. (2024). «Harmonised Standards for the European AI Act». Comisión Europea.

¹¹⁹ INSTITUTO DEL FUTURO DE LA VIDA (2024). «EU Artificial Intelligence Act».

¹²⁰ HAECK, P. (2025). «The EU's AI bans come with big loopholes for police». Politico.

¹²¹ MARTENS, B (2025). «The European Union AI Act: premature or precocious regulation?». Bruegel.

¹²² COMISIÓN EUROPEA (2024d). «La Comisión pone en marcha un paquete de innovación en materia de IA para apoyar a las empresas emergentes de inteligencia artificial y a las pymes». UE.

¹²³ COMISIÓN EUROPEA (2024e). «Más de cien empresas firman compromisos del Pacto de IA de la UE para impulsar un desarrollo de IA fiable y seguro». UE.

¹²⁴ COMISIÓN EUROPEA (2025a). «Una brújula de la UE destinada a recuperar la competitividad y procurar una prosperidad sostenible».

¹²⁵ COMISIÓN EUROPEA (2025b). «Programa de trabajo de la Comisión». UE.

DeepSeek y las perspectivas de «comoditización» de la IA¹²⁶. La UE podría beneficiarse de modelos autóctonos de IA en sectores clave como el farmacéutico o el energético¹²⁷. Asimismo, la Comisión ha lanzado la iniciativa InvestAI dotada de 200 millones de euros para lograr este desarrollo tecnológico¹²⁸.

Que el reglamento europeo no impida la innovación será esencial para impulsar lo que Anu Bradford denominó el «efecto Bruselas», es decir, la capacidad de la UE de influir en la regulación de una materia fuera de sus fronteras¹²⁹. Un ejemplo de este último caso lo encontramos con la cooperación entre la UE y Japón acordada en 2024 en el marco de su alianza digital¹³⁰. Asimismo, los valores e ideas en la regulación comunitaria están alineados con los de las NNUU, resultando en una institucionalización de las ideas sobre gobernanza global que se retroalimentan y refuerzan mutuamente en un discurso ciertamente coordinado¹³¹. Este objetivo de exportación del marco normativo europeo es observado en la iniciativa de *International Outreach*, lanzada en 2024 por la comisión y el SEAE¹³².

Este rol de la UE como impulsora global de gobernanza digital se encuadra en la trayectoria marcada por el reglamento general de protección de datos, la ley de servicios digitales y la ley de mercados digitales. Queda por ver si, de la misma forma en que se ha hecho con estos reglamentos, también se impondrán multas a grandes empresas tecnológicas americanas en el caso de incumplimiento del reglamento de IA. Existe un riesgo de imposición de aranceles por parte de EEUU en respuesta a estas multas, pero algunas fuentes de la UE consideran que el no aplicar esta normativa restaría credibilidad y capacidad de negociación a la UE.

Otra organización internacional relevante es el Consejo de Europa (CdE), que en 2024 aprobó el primer tratado internacional vinculante sobre IA¹³³. Esta convención marco promueve el progreso tecnológico al tiempo en que protege los derechos humanos con garantías de rendición de cuentas y tutela judicial efectiva¹³⁴. La Comisión Europea, Estados Unidos, Canadá y Japón ya han firmado

¹²⁶ DÍAZ GONZALEZ, A. (2025). «Las tecnologías profundas en el nuevo contexto global. Posición de España y la UE». Escuela Diplomática de España.

¹²⁷ MELGUIZO, A. (2025). «Deep pockets, DeepSeek, and the EU's digital drift». ECFR.

¹²⁸ COMISIÓN EUROPEA (2025c). «La UE pone en marcha la iniciativa InvestAI para movilizar 200 000 millones EUR de inversión en inteligencia artificial». UE.

¹²⁹ PARLAMENTO EUROPEO (2024a). «The global reach of the EU's approach to digital transformation». UE.

¹³⁰ COMISIÓN EUROPEA (2024b). «La UE y Japón avanzan en el trabajo conjunto sobre identidad digital, semiconductores e inteligencia artificial». UE.

¹³¹ FRANCISCO, M. y LINNEN, B.O. (2023). «AI and the governance of sustainable development. An idea analysis of the European Union, the United Nations, and the World Economic Forum». *Environmental Science and Policy*, nº 150.

¹³² COMISIÓN EUROPEA (2024c). «Divulgación internacional para la iniciativa de inteligencia artificial centrada en el ser humano». UE.

¹³³ CONSEJO DE EUROPA (2024a). «Convención marco del Consejo de Europa sobre Inteligencia Artificial y Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho».

¹³⁴ Ibid.

este tratado¹³⁵. El CdE cuenta también con un grupo de trabajo, presidido por el español Alfonso Brezmes, dedicado a la elaboración de un manual sobre IA y derechos humanos¹³⁶. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictó en 2024 una sentencia en la que condenó a Rusia por el uso de reconocimiento facial automático a través de cámaras de seguridad en Moscú para detener activistas políticos¹³⁷. Asimismo, el CdE ha celebrado varias conferencias de trabajo sobre IA y educación, orientadas a la armonización legal en la materia. La próxima conferencia se celebrará en octubre de 2025 en Estrasburgo¹³⁸.

Aunque no estén limitadas a la región europea, conviene hacer una breve mención a la labor de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en cuanto a gobernanza de la IA. La OCDE aprobó en 2019 una recomendación sobre IA que ha ido desarrollando con principios y estándares¹³⁹. Asimismo, la OCDE ha desarrollado un observador de políticas en materia de IA, un monitor de incidencias e incluso se ha anunciado un programa piloto para monitorear la aplicación del código de conducta aprobado en el seno del G7 durante el proceso de Hiroshima¹⁴⁰. Además, desde 2018 los Estados miembros de la OCDE forman parte de la Asociación Global sobre Inteligencia Artificial (GPAI por sus siglas en inglés) que reúne a 44 Estados para la coordinar la regulación de la IA centrada en los derechos humanos y alineada con la Recomendación de la OCDE¹⁴¹.

Tanto en la regulación comunitaria como en el Consejo de Europa queda excluido el ámbito militar, lo cual hace esencial considerar el caso de la OTAN. En 2021 la alianza aprobó una estrategia de IA para fomentar el desarrollo tecnológico con pleno sometimiento a la legalidad, la responsabilidad, la rendición de cuentas, la mitigación de sesgos y la trazabilidad¹⁴². Asimismo, creó una junta de revisión de datos e IA, con el fin de supervisar el cumplimiento de esta estrategia¹⁴³.

En lo que se refiere a la gobernanza de la IA en **Latinoamérica y el Caribe**, se han empezado a desarrollar estrategias nacionales y, a nivel regional. Cabe

¹³⁵ CONSEJO DE EUROPA (2025a). «Canadá y Japón firman el primer tratado global del Consejo de Europa sobre inteligencia artificial».

¹³⁶ CONSEJO DE EUROPA (2025b). «Derechos humanos e inteligencia artificial (CDDH-IA)».

¹³⁷ TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS (2024). «Caso Glukhin contra Rusia 11519/20».

¹³⁸ CONSEJO DE EUROPA (2024b). «Provisional report of the 2nd working conference on AI and Education».

¹³⁹ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2019). «Recomendación sobre la inteligencia artificial».

¹⁴⁰ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2025a). «Principios de la inteligencia artificial».

¹⁴¹ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2025b). «Global Partnership on AI».

¹⁴² ARIAS GUEDÓN, D., y GARCÍA LUENGO, J. (2024). «La inteligencia artificial militar ha sido excluida del Reglamento europeo de IA, pero la OTAN y la normativa española han abordado estos usos». Garrigues.

¹⁴³ Ibid.

destacar la Declaración de Santiago, firmada en 2023¹⁴⁴. Esta declaración promueve la capacitación, la inversión en innovación, el monitoreo y la cooperación, creando un grupo de trabajo presidido por Chile y apoyado por la UNESCO y el banco de desarrollo de América Latina y el Caribe¹⁴⁵.

Asimismo, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (**CE-LAC**) colabora con la UE a través de la alianza digital desde 2023. Esta alianza ha llevado a proyectos como el Diálogo político de alto nivel UE-LAC sobre política y normativa digital, dirigido por la Fundación para la Internacionalización de las Administraciones Públicas (FIAP)¹⁴⁶. La alianza digital también se ha concretado en proyectos de inversión del Global Gateway, que incluyen un proyecto con Argentina sobre «legislación, marcos normativos y políticas de IA»¹⁴⁷. La UE también ha anunciado que el programa PACCTO 2.0 (también dirigido por FIAP) facilitará el uso de la IA en la lucha contra el crimen organizado¹⁴⁸.

Esta cooperación se ve facilitada por el compromiso compartido en la gobernanza de la IA centrada en el ser humano. Estos valores compartidos quedaron reflejados en la Declaración de Madrid, firmada por varios países latinoamericanos y europeos en la 4ª Asamblea Europea de la Alianza de IA durante la presidencia española del Consejo¹⁴⁹, y más recientemente en la Semana Digital celebrada en Santiago de Chile¹⁵⁰.

La cooperación a través del Atlántico se desarrolla también en el marco de las **Cumbres Iberoamericanas**. En la cumbre de Cuenca, España y otros Estados firmaron una declaración comprometiéndose a impulsar una gobernanza de la IA para evitar la discriminación y fomentar la alfabetización digital, la protección de la democracia y el multilingüismo¹⁵¹. Además, la cooperación digital será un pilar de trabajo clave para la próxima cumbre de Madrid en 2026¹⁵².

¹⁴⁴ CONTRERAS, P. (2024). «Convergencia internacional y caminos propios: regulación de la inteligencia artificial en América Latina». *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, nº 21, pp. 468–493.

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS (2023). «Diálogo político de alto nivel UE-LAC sobre política y normativa digital».

¹⁴⁷ COMISIÓN EUROPEA (2023). «EU-Argentina partnership: country project examples». UE.

¹⁴⁸ FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS (2025). «La UE promueve un modelo de cooperación con América Latina y el Caribe para combatir el uso de la IA en el crimen organizado».

¹⁴⁹ MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA (2023). «España impulsa la cooperación y la convergencia regulatoria de la Inteligencia Artificial entre Europa, Latinoamérica y el Caribe». Gobierno de España.

¹⁵⁰ COMISIÓN EUROPEA (2025d). «Conectividad y Inteligencia Artificial en el centro de la Semana Digital en América Latina y el Caribe». UE.

¹⁵¹ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN (2024a). «Las Cumbres Iberoamericanas: hacia la cumbre de 2026 en España». Gobierno de España.

¹⁵² FERNÁNDEZ TORRES, C. (2025). Ponencia de la Embajadora en Misión Especial para las Cumbres y el Espacio Iberoamericano. Escuela Diplomática.

En **Norteamérica** se prevé que en la próxima revisión del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) se podría incluir una regulación sobre IA, concretamente para proteger los derechos de autor y de patente¹⁵³.

En el caso de **África**, la comisión africana de derechos humanos y de los pueblos de la **Unión Africana** celebró en 2024 una reunión de consulta multidisciplinar en Kigali para la elaboración de un estudio sobre derechos humanos y de los pueblos e IA y otras tecnologías emergentes¹⁵⁴. Asimismo, la **Agencia de desarrollo de la Unión Africana** publicó en 2024 un artículo que da a conocer la perspectiva africana en la materia¹⁵⁵. A las amenazas para democracia y los derechos humanos, se unen reivindicaciones sobre el impacto social de la extracción de minerales necesarios para el sector y sobre los derechos laborales de los jóvenes subcontratados en las mencionadas microtarefas asociadas a la IA¹⁵⁶. Además, la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS) celebró en 2024 una conferencia sobre LAWS en Sierra Leona¹⁵⁷.

En la **región árabe** no se han firmado documentos legales o políticos sobre IA, aunque sí que se ha observado un nivel elevado de inversión en esta tecnología en Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos, lo cual ha generado temores entre algunos analistas de un posible uso represivo de la IA en la región¹⁵⁸. Algunos países árabes sí que participaron en un entrenamiento para juristas sobre IA y el Estado de Derecho organizado por la UNESCO y Catar¹⁵⁹. Asimismo, muchos países de la región acudieron a la conferencia de IA y derechos humanos organizada en 2024 por la **Organización de Cooperación Islámica**¹⁶⁰.

Finalmente, en **Asia** tampoco se ha firmado ningún instrumento regional sobre IA y derechos humanos, si bien a nivel nacional algunos países han regulado la protección de datos personales y el uso gubernamental de datos biométricos, siendo Singapur uno de los países más avanzados en esta materia¹⁶¹. En el seno de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (**ASEAN**) desde hace años se trabaja en un marco de gobernanza digital de datos, pero las diferencias en nivel

¹⁵³ MORALES, R. (2025). «Revisión del T-MEC podría incluir regulaciones sobre inteligencia artificial». El Economista.

¹⁵⁴ COMISIÓN AFRICANA DE DERECHOS HUMANOS Y DE LOS PUEBLOS (2024). «ACHPR Focal Point on the Study on Human and Peoples' Rights and AI, Robotics and other new technologies convening Consultation Meeting on the Study in Kigali, Rwanda». Unión Africana.

¹⁵⁵ AGENCIA DE DESARROLLO (2024). «Artificial Intelligence (AI) For African Democracy And Socio-Economic Development». Unión Africana.

¹⁵⁶ Ibid.

¹⁵⁷ ECOWAS (2024). «Regional Conference on the Peace and Security Aspect of Autonomous Weapons Systems».

¹⁵⁸ SCHAEER, C. (2023). «Gulf states spending big on AI: Opportunity or oppression?». Deutsche Welle.

¹⁵⁹ UNESCO (2024). «Judicial Professionals from the Arab Region Trained on Artificial Intelligence and the Rule of Law.» NNUU.

¹⁶⁰ ORGANIZACIÓN ISLÁMICA PARA EDUCACIÓN, CIENCIA Y CULTURA (2024). «International Conference on Artificial Intelligence and Human Rights Wraps Up with ICESCO's Participation». Organización de Cooperación Islámica.

¹⁶¹ CHIU, A., HUI, L., y ARAZ, T. (2024). «Biometric data landscape in Southeast Asia: Challenges and opportunities for effective regulation». Computer Law y Security Review, nº56, pp. 106095–106095.

de desarrollo y régimen político y la falta de marcos institucionales adecuados suponen barreras para este objetivo ¹⁶².

En definitiva, la gobernanza de la IA para la protección de derechos humanos es una cuestión de interés global, si bien la consecución de acuerdos depende del contexto político-económico y del nivel de integración de cada región, siendo destacable el rol de UE y del Consejo de Europa en el impulso de una regulación vinculante en la materia.

¹⁶² TAN, J.-E. (2021). «Governance of Artificial Intelligence (AI) in Southeast Asia». EngageMedia.

Capítulo VI

EL PAPEL DE ESPAÑA

España es una potencia de peso en el sector de la IA. Se posiciona como 7º Estado en adopción de IA por parte de grandes empresas¹⁶³ y cuenta con iniciativas pioneras en Europa como TeresIA (un metabuscador de terminologías basado en IA)¹⁶⁴ y ALIA (un proyecto público y abierto destinado a generar modelos de lenguaje multilingües en castellano y otras lenguas cooficiales)¹⁶⁵. Entre los ciudadanos españoles también se observa un creciente uso de la IA, pero al mismo tiempo un apoyo mayoritario a una regulación de la IA orientada al control de los riesgos más que a la innovación¹⁶⁶.

Este compromiso con una gobernanza de la IA centrada en el ser humano quedó patente con la aprobación de la Carta de Derechos Digitales de 2021¹⁶⁷. No obstante, la primera regulación normativa del uso de la IA la encontramos en la ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación¹⁶⁸. En esta ley introduce obligaciones de respeto de los derechos humanos, minimización de sesgos, transparencia y rendición de cuentas tanto en el sector público como en el privado¹⁶⁹. En 2023 se introdujeron también los derechos digitales en el II Plan Nacional de Derechos Humanos 2023-2027, que recogió la necesidad de una IA humanista, poniendo énfasis en los neuroderechos, la capacitación en IA y la no discriminación por parte de algoritmos¹⁷⁰. Para impulsar

¹⁶³ MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (2024a).

«Indicadores de uso de inteligencia artificial en las empresas españolas». Gobierno de España.

¹⁶⁴ CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS (2025). «TeresIA: Proyecto».

¹⁶⁵ MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (2025a). «ALIA». Gobierno de España

¹⁶⁶ MIYAR BUST, M. (2024). «La opinión pública ante la inteligencia artificial: conocimiento, expectativas y regulación». *Panorama Social*, Primer Semestre, nº 39.

¹⁶⁷ GOBIERNO DE ESPAÑA (2021). «Carta de Derechos Digitales. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.»

¹⁶⁸ Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación. *Boletín Oficial del Estado* de 13 de julio de 2022.

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ MINISTERIO DE PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES (2023). «II Plan Nacional de Derechos Humanos 2023-2027». Gobierno de España.

el seguimiento, debate y concienciación sobre los derechos digitales, en 2025 el Gobierno de España ha creado el Observatorio de Derechos Digitales¹⁷¹

Asimismo, en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, se incluyó la Agenda España Digital 2026, que tiene como uno de sus objetivos desarrollar un «marco normativo y ético para el despliegue de la IA»¹⁷². Con el fin de asegurar el respeto de los derechos y avanzar hacia la explicabilidad, transparencia y fiabilidad de los sistemas de IA, se ha creado la Agencia Española de Supervisión de la IA (AESIA) con sede en A Coruña¹⁷³. También dentro de la Agenda España Digital 2026 encontramos iniciativas como el Sello de IA confiable, el Observatorio del impacto social y ético de los algoritmos, el plan de protección de colectivos vulnerables y el plan de sensibilización y confianza hacia la IA, así como un *sandbox* regulatorio creado en colaboración con la Comisión Europea y que ofrece orientación técnica y jurídica a entidades que estén desarrollando sistemas de IA de alto riesgo, facilitando con ello el cumplimiento de la regulación europea¹⁷⁴. Además, el Gobierno ha anunciado un anteproyecto de ley sobre IA que adaptará el reglamento europeo, adelantándose a los plazos europeos para asistir a proveedores de IA a cumplir la regulación¹⁷⁵.

Asimismo encontramos en España dos estrategias sobre IA. El Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública aprobó la Estrategia IA 2024, que tiene como tercer eje desarrollar una IA transparente, responsable y humanística, dando para ello a la AESIA una función de supervisión de sistemas de IA de alto riesgo, fomento de la innovación y participación en foros internacionales¹⁷⁶.

Por su parte, la Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia aprobó en 2025 la estrategia HISPANIA 2040, que incluye como acción prioritaria impulsar desde la AESIA el desarrollo de herramientas armonizadas de verificación y auditoría de modelos de IA para mejor cumplimiento de la normativa europea¹⁷⁷. Se menciona AI Verify (un programa singapurense) como referencia en la materia. Esta estrategia también se propone promover la firma de un acuerdo internacional vinculante sobre armas autónomas y que prohíba el uso de la IA en armas nucleares¹⁷⁸.

¹⁷¹ MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (2025b). «Conoce el Observatorio de Derechos Digitales, un espacio esencial para un futuro digital inclusivo». Red.es.

¹⁷² MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (2020a). «Marco normativo y ético para el despliegue de la IA. España Digital 2026.» Gobierno de España.

¹⁷³ MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (2020b). «Agencia Española de Supervisión de la Inteligencia Artificial.» Gobierno de España.

¹⁷⁴ MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (2020a). Op. cit. p. 29

¹⁷⁵ MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (2025c). «El Gobierno da luz verde al anteproyecto de ley para un uso ético, inclusivo y beneficioso de la Inteligencia Artificial». Gobierno de España.

¹⁷⁶ MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (2020b). «Agencia Española de Supervisión de la Inteligencia Artificial.» Gobierno de España..

¹⁷⁷ OFICINA NACIONAL DE PROSPECTIVA Y ESTRATEGIA (2025). «HispanIA 2040: cómo la inteligencia artificial mejorará nuestro futuro». Gobierno de España.

¹⁷⁸ Ibid.

El compromiso de España con el respeto del derecho internacional humanitario y los principios de supervisión y responsabilidad han quedado patentes en su apoyo a la resolución de la AGNU sobre LAWS, en su participación en el grupo de expertos sobre LAWS, en la firma de la declaración política impulsada por EEUU y en la estrategia del Ministerio de Defensa sobre el uso de IA¹⁷⁹.

La acción exterior española en materia de IA, coordinada por la Dirección General de Diplomacia Económica, ha incluido también la participación en distintas iniciativas de gobernanza global de la IA como la Declaración Bletchley y las declaraciones de las posteriores cumbres sobre seguridad de la IA. Ha votado en todas las resoluciones de la Asamblea General en favor de la gobernanza de la IA¹⁸⁰ y apoyó la recomendación de la UNESCO sobre IA ética¹⁸¹. Asimismo, España es cofacilitadora de los procesos de implementación del Pacto Digital Global¹⁸². Un objetivo que España defiende especialmente es que la IA sea multilingüe, porque el hecho de que los mecanismos contra la desinformación funcionen peor cuando el contenido no está en inglés afecta a la credibilidad de las fuentes hispanohablantes y a la libertad de expresión¹⁸³.

Otra prioridad en la acción exterior española es la responsabilidad de las empresas en materia de derechos humanos, quedando esto reflejado en su candidatura al CDH para los años 2025-2027¹⁸⁴. Hoy, España participa en el grupo de trabajo del CDH para la elaboración de un instrumento jurídicamente vinculante sobre empresas y derechos humanos¹⁸⁵. Si bien este tema no incluye de forma expresa la IA, se trata de una cuestión conexa por el rol que el sector privado juega en la protección de los derechos digitales.

Estas acciones, unidas a la mencionada labor en Latinoamérica (a través de la FIAP, la alianza digital UE-CELAC y las cumbres iberoamericanas) hacen de España uno de los Estados más relevantes en la promoción de la gobernanza global de la IA centrada en derechos humanos. Cabe por tanto preguntarse cómo puede el país enfocar su acción exterior en la materia de cara a los próximos años.

¹⁷⁹ ASAMBLEA GENERAL (2024f). «Lethal autonomous weapons systems. Report of the Secretary-General». NNUU.

¹⁸⁰ RTVE (2025). «Europa se lanza a la conquista de la inteligencia artificial durante el primer día de la cumbre en París».

¹⁸¹ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN (2019). «La UNESCO da un gran paso hacia el primer instrumento normativo sobre la ética de la IA.» Gobierno de España.

¹⁸² MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN (2025b). Op. cit.p.20.

¹⁸³ ESCRIBANO MANZANO, G. (2025). Ponencia sobre Dirección General del Español en el Mundo. Escuela Diplomática.

¹⁸⁴ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UE Y COOPERACIÓN (2024b). «España, candidata consejo de derechos humanos 2025-2027: construyendo confianza y tendiendo puentes». Gobierno de España.

¹⁸⁵ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS (2025c). «Grupo de Trabajo intergubernamental sobre empresas con respecto a derechos humanos». NNUU.

Capítulo VII

ANÁLISIS Y PROPUESTAS

La IA es una disrupción inevitable que puede acercarnos a los ODS o poner en riesgo los derechos humanos. Es esencial una regulación que garantice la protección de derechos, la transparencia, la predictibilidad, la explicabilidad, la responsabilidad, la supervisión humana y el derecho de revisión, además de prohibir ciertos usos de la IA. Dicha regulación será más efectiva si es clara, vinculante, basada en recomendaciones de expertos y armonizada a nivel internacional a través de negociaciones que incluyan a todos los Estados y a la sociedad civil.

Sin embargo, el contexto geopolítico y empresarial ha generado un contexto de competición, incertidumbre y reticencia a adoptar normas vinculantes sobre IA que prioricen los derechos por encima de la innovación y el liderazgo internacional. Por ello, las iniciativas regionales o globales tienden a adoptar un carácter programático o a sufrir la ausencia de las grandes potencias tecnológicas.

Por su parte, las NNUU han mostrado capacidad de generar consensos inclusivos y multidisciplinarios sobre gobernanza de la IA, destacando el PDG. A nivel regional, Europa es pionera en la regulación vinculante de la IA, siendo ahora el objetivo garantizar que esta regulación no impida la innovación y que más regiones adopten normas similares.

Ante este contexto y en tanto que país especialmente comprometido con la gobernanza de la IA para la protección de los derechos humanos, España podría seguir impulsando el avance hacia la gobernanza global de esta tecnología a través de las siguientes líneas de acción.

El objetivo ha de ser lograr consenso global y efectivo sobre las cuestiones más urgentes relacionadas con IA y derechos humanos, al tiempo en que se avanza hacia acuerdos más ambiciosos a través de resoluciones no vinculantes. Para ello, en el marco de las **NNUU**, podemos proponer cinco acciones:

1. que España utilice su rol como cofacilitadora del PDG para promover que los Estados acepten dotar de independencia y autoridad al grupo de expertos. Para ello, las consultas informales, la Cumbre sobre la So-

ciudad de la Información celebrada en Ginebra en junio de 2025 y el diálogo bilateral con las distintas naciones será clave.

2. que España aproveche su presencia en el CDH para, tras la presentación del informe sobre empresas y derechos humanos en relación con la IA, se proponga incluir la cuestión en el tratado que se está elaborando en el CDH sobre empresas y derechos humanos.
3. que, también en el CDH, España solicite informes sobre el impacto de la IA para la tutela judicial efectiva y los derechos del administrado y para los derechos laborales, con el fin de aumentar la concienciación y el diálogo internacional sobre los riesgos y buenas prácticas. Estos informes, al igual de los que ya están en proceso de elaboración, podrían elevarse a la AGNU para desarrollar el *soft law* sobre IA, con vistas a un futuro tratado vinculante en la materia.
4. que, en la próxima sesión del grupo de expertos gubernamentales sobre LAWS en Ginebra en septiembre de 2025, España siga defendiendo la prohibición vinculante de LAWS que no permitan una supervisión humana relevante o que incumplan de otra manera los principios del Derecho internacional humanitario, sin perjuicio de apoyar los esfuerzos de la AGNU para lograr consensos en la materia. Asimismo, España podría utilizar su alto nivel de diálogo con Turquía para impulsar su participación en el grupo de expertos, dado su peso en el sector de drones con IA.
5. que España haga uso de su presencia en el Consejo Ejecutivo de la UNESCO para impulsar la capacitación en IA y derechos humanos para empresas y ciudadanos.

En la **UE** y sin perjuicio del avance y adaptación de la regulación de la IA a medida que esta tecnología y nuestro conocimiento sobre la misma avanzan, el objetivo debería ser impulsar el desarrollo de sistemas nativos de IA basados en enfoque de riesgos. Este avance permitiría que Europa no fuera dependiente de los sistemas americanos y por tanto tuviera una mayor libertad para imponer multas a aquellos que incumplan la normativa europea. Además, en tanto que potencia de primer orden en IA, Europa tendría mayor peso en las conversaciones sobre su regulación. Asimismo, no solo estos modelos comprometidos con los derechos humanos podrían inspirar otros similares fuera de Europa, sino que además potenciarían el efecto Bruselas por romper la idea de que la regulación impide la innovación. Para ello, facilitar la comprensión de cómo el reglamento de IA afecta a cada empresa a través del *sandbox* regulatorio y de herramientas de autoevaluación, junto con las iniciativas propias de la Brújula para la Competitividad serán cruciales para Europa y España.

Asimismo, se recomienda que España se mantenga activa en otras organizaciones internacionales clave para la gobernanza de la IA. En el **CdE**, la adhesión al tratado sobre IA y derechos humanos facilitaría promover a nivel bilateral que

otros Estados hagan lo mismo, mientras que la participación en la 3ª Conferencia de trabajo sobre IA y educación que se celebrará en 2025 en Estrasburgo permitiría apoyar una futura regulación convencional de la materia. Respecto a la **OCDE**, España podría impulsar que más países en vías de desarrollo se unan a la GPAI y participen en su próxima reunión en Bratislava este año¹⁸⁶.

Con respecto a **otras regiones**, el objetivo ha de ser el impulso del intercambio de las buenas prácticas y el fomento de la participación en los foros internacionales en favor de una regulación global de la IA basada en los derechos humanos. Para generar esta cooperación entre iguales sería muy beneficioso ampliar el diálogo político organizado por la FIAP al resto de regiones del mundo para promover el intercambio de buenas prácticas, la capacitación y la concienciación ante estos retos compartidos. En esta misma línea, España podría impulsar un diálogo UE-ECOWAS sobre IA y seguridad o lanzar un proyecto de cooperación técnica sobre gobernanza de IA inserto en el programa de cooperación Masar Al'An/Masar Ahora con los países árabes¹⁸⁷.

En lo que se refiere a **Latinoamérica y el Caribe**, España ha sido y es un vector clave para su Alianza Digital con Europa y debería aprovechar la próxima Cumbre UE-CELAC y la próxima Cumbre Iberoamericana para fortalecer este diálogo. Se podría promover la ampliación de la declaración de Madrid a más Estados como Brasil. Cabría también animar la firma de la Convención de CdE, impulsar y promover que la declaración de la cumbre de Cuenca se concrete en proyectos de cooperación en cuestiones como la alfabetización digital y la lucha contra la desinformación para el fortalecimiento democrático. Además, una ampliación de ALIA en colaboración con Brasil y otros países iberoamericanos podría dar un nuevo impulso al multilingüismo de la IA.

El caso de **Canadá** es especialmente prometedor, por lo que se podría seguir avanzando en la cooperación promoviendo una coordinación normativa entre Canadá y la UE. Por otro lado, con **Estados Unidos** es necesario promover su compromiso con la gobernanza de la IA utilizando un argumento de intereses compartidos. El riesgo de que actores no estatales accedan a armas de destrucción masiva, por ejemplo, es una amenaza que afecta a todos los Estados y anima a una regulación vinculante y un intercambio continuado de buenas prácticas. Esta construcción de la confianza puede reducir el riesgo de conflicto entre grandes potencias, aunque, a diferencia del caso de la carrera nuclear, en el diálogo sobre IA es necesaria la inclusión de todos los países por la alta posibilidad de que estos desarrollen sus propios sistemas o que las empresas privadas que los desarrollen se trasladen a Estados con una regulación más laxa. En definitiva, la IA exige por sus características un diálogo global y continuado, aunque nunca sea posible un consenso sobre todos los temas. Sin embargo, tampoco conviene a ningún Estado

¹⁸⁶ GPAI (2024). «GPAI Belgrade Ministerial Declaration».

¹⁸⁷ AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO (2024). «Masar Al'An/Masar Ahora». MAEUEC.

ausentarse de un foro global (como el CDH) dado que esto supone perder voz ante otros Estados que defenderán sus propios intereses.

Esta defensa de la cooperación multilateral y del compromiso por normas vinculantes sobre los temas más urgentes planteados por la IA debería constituir también el principal argumento ante **China y el continente asiático**. Para España, hay una oportunidad de cooperación con China en materia de IA sostenible. Se podría firmar un acuerdo al respecto en el próximo encuentro de alto nivel entre los dos países. Conviene además reforzar la interlocución con el otro gigante asiático, **India**, debido a su potencial tecnológico en IA y sus antecedentes de vulneración de la libertad de expresión en el ámbito digital¹⁸⁸. Aprovechando el interés que la India ha mostrado en desarrollar sus propios sistemas de IA, se podría firmar un acuerdo de colaboración tecnológica y de intercambio de buenas prácticas sobre IA y derechos humanos.

Asimismo, y siguiendo las líneas marcadas por la estrategia HispanIA 2040, el MAEUEC, en colaboración con la AESIA, podría organizar un encuentro de diplomacia científica con **Singapur** (a nivel bilateral o con la UE) para intercambiar conocimientos con uno de los países más avanzados en gobernanza de IA. Asimismo, este vínculo podría dar pie a una colaboración birregional UE-**ASEAN** sobre gobernanza de IA. Acuerdos similares, e inspirados en el acuerdo entre la UE y Japón, podrían firmarse también con otros Estados cercanos a Europa como **Corea del Sur**.

En definitiva, España ha de usar la diplomacia bilateral, regional y global para fomentar el diálogo, la cooperación técnica y el compromiso con la regulación vinculante de la IA. Para ello, el impulso de acuerdos sobre intereses compartidos (especialmente en el ámbito armamentístico) puede abrir la puerta a la conversación con grandes potencias tecnológicas, aunque no podemos perder de vista que es a través del consenso entre los países «consumidores» de IA cómo podremos garantizar que la gobernanza de la IA sea efectiva.

Finalmente, para dar mayor peso a España en tanto que interlocutor global sobre gobernanza de IA, es necesario poner en valor todo lo que este país está haciendo para la protección de los derechos humanos en este ámbito (en las NNUU, en la relación UE-América Latina, etc.). Una labor de diplomacia pública aumentaría la concienciación ciudadana, mejoraría la coordinación a nivel administrativo y nos daría mayor capacidad de construir consensos en otras regiones. Es por ello esencial que desde la Dirección General de Diplomacia Económica (en tanto que coordinadora del MAEUEC sobre IA) y la Dirección General de Comunicación, Diplomacia Pública y Redes se continúe trabajando en dar a conocer la labor de España en la regulación de la IA centrada en los derechos humanos.

¹⁸⁸ FREEDOM HOUSE (2024). «India: Freedom on the Net 2024 Country Report».

Capítulo VIII

CONCLUSIÓN

Esta memoria ha permitido el análisis de los riesgos que la IA plantea para la protección de los derechos humanos y las dificultades geopolíticas y técnicas para su regulación efectiva y vinculante. Las organizaciones internacionales, tanto regionales como globales, se han convertido en foros de diálogo esenciales para avanzar hacia la gobernanza de la IA, siendo especialmente relevante el PDG por su amplio apoyo y el potencial impacto del grupo de expertos y el diálogo global. A nivel regional, destaca el caso europeo por la capacidad de la UE y del Consejo de Europa de aprobar normativa vinculante cuyos efectos van más allá del ámbito regional. Por su pertenencia y protagonismo en todas estas iniciativas, su presencia en el CDH y sus lazos con Latinoamérica, España tiene una oportunidad única para el fomento del diálogo, la promoción del intercambio de buenas prácticas y el impulso de acuerdos internacionales sobre IA y derechos humanos. Por todo ello, esta memoria ha formulado una serie de objetivos y líneas de acción sobre cómo España puede enfocar su acción exterior en pos de una gobernanza de la IA que proteja los derechos humanos, tanto en el ámbito de las NNUU como a nivel regional y bilateral.

BIBLIOGRAFÍA

AGENCE FRANCE PRESSE (2024). «China refuses to sign agreement to ban AI from controlling nuclear weapons». Fortune. (En línea: <https://fortune.com/2024/09/10/china-ai-ban-nuclear-weapons/>)

AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO (2024). «Masar Al’An/Masar Ahora». MAEUEC. (En línea: <https://www.aecid.es/documents/d/guest/aecid-documento-castellano-lr-2>)

AGENCIA DE DESARROLLO (2024). «Artificial Intelligence (AI) For African Democracy And Socio-Economic Development». Unión Africana. (En línea: https://www.nepad.org/blog/artificial-intelligence-ai-african-democracy-and-socio-economicdevelopment#_ftn11)

AGENCIA INTERNACIONAL DE LA ENERGÍA (2023). «Electricity 2024 - Analysis and forecast to 2026» (En línea: https://iea.blob.core.windows.net/assets/dd-d078a8-422b-44a9-a668-52355f24133b/Electricity_2024-Analysisandforecast-to2026.pdf)

ARIAS GUEDÓN, D., Y GARCÍA LUENGO, J. (2024). «La inteligencia artificial militar ha sido excluida del Reglamento europeo de IA, pero la OTAN y la normativa española han abordado estos usos». Garrigues.(En línea: https://www.garrigues.com/es_ES/garrigues-digital/inteligencia-artificial-militar-ha-sido-excluida-reglamento-europeo-ia-pero-otan)

ALTO COMISIONADO DE DERECHOS HUMANOS. (2023). «¿Dónde deben estar los límites?» - Una perspectiva de derechos humanos sobre lo que está por llegar en el terreno de la inteligencia artificial y las tecnologías nuevas y emergentes» NNUU. (En línea: <https://www.ohchr.org/es/statements/2023/07/artificial-intelligence-must-be-grounded-human-rights-says-high-commissioner>)

ALTO COMISIONADO DE DERECHOS HUMANOS (2024a). «Informe de exposición: los derechos humanos y las tecnologías digitales nuevas y emergentes». NNUU. (En línea: <https://docs.un.org/es/A/HRC/56/45>)

ALTO COMISIONADO DE DERECHOS HUMANOS (2024b). «*Call for Code: Soluciones basadas en IA que defienden los derechos humanos*». NNUU. (En línea: <https://www.ohchr.org/es/stories/2024/12/call-code-ai-solutions-promote-human-rights>)

ALTO COMISIONADO DE DERECHOS HUMANOS (2025). «Human Rights Council Advisory Committee holds its 33rd session from 17 to 21 February 2025». NNUU. (En línea: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2025/02/human-rights-council-advisory-committee-holds-its-33rd-session-17-21>)

ASAMBLEA GENERAL. (2024a). «Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Farida Shaheed. La inteligencia artificial en la educación». NNUU. (En línea: <https://docs.un.org/es/A/79/520>)

ASAMBLEA GENERAL (2024b). «Resolución 78/265. Aprovechar las oportunidades de sistemas seguros y fiables de inteligencia artificial para el desarrollo sostenible». NNUU. (En línea: https://digitallibrary.un.org/record/4043244/files/A_RES_78_265-ES.pdf)

ASAMBLEA GENERAL (2024c). «Resolución 78/328. Aumentar la cooperación internacional para la creación de capacidad en materia de inteligencia artificial». NNUU. <https://docs.un.org/es/A/RES/78/328>

ASAMBLEA GENERAL (2024d). «Resolución 79/239. La inteligencia artificial en el ámbito militar y sus implicaciones para la paz y la seguridad internacionales». NNUU. (En línea: <https://documents.un.org/access.nsf/get?OpenAgencyDS=A/RES/79/239yLang=S>)

ASAMBLEA GENERAL (2024e). «Resolución por la que se aprueba el Pacto para el Futuro junto con el Pacto Digital Global y la Declaración para las Generaciones Futuras». NNUU. (En línea: <https://docs.un.org/es/A/RES/79/1>)

ASAMBLEA GENERAL (2024f). «Lethal autonomous weapons systems. Report of the Secretary-General». NNUU.(En línea: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/154/32/pdf/n2415432.pdf>)

ASÍS, R. (2020). «Inteligencia artificial y derechos humanos». Materiales de filosofía del Derecho nº 04.

ASÍS, R. de. (2022). Sobre la propuesta de los neuroderechos. *DERECHOS Y LIBERTADES: Revista De Filosofía Del Derecho Y Derechos Humanos*, (47), 51-70.

BAJEMA, N. (2024). «OP63: Generative AI and WMD Nonproliferation: Why Diplomats and Policymakers Need to Pay Attention Now and Develop AI Literacy.» James Martin Center for Nonproliferation Studies. (En línea: <https://nonproliferation.org/op63-generative-ai-and-wmd-nonproliferation-why-diplomats-and-policymakers-need-to-pay-attention-now-and-develop-ai-literacy/>)

BOWMAN, S. (2024). «The role of artificial intelligence in predicting human rights violations», Open Global Rights. (En línea: <https://www.openglobalrights.org/the-role-of-ai-in-predicting-human-rights-violations/>)

BRUNETTE, A. (2024). «Humanizing Justice: The transformational impact of AI in courts, from filing to sentencing», Thomson Reuters. (En línea: <https://www.thomsonreuters.com/en-us/posts/ai-in-courts/humanizing-justice/>)

BUREAU OF ARMS CONTROL, DETERRENCE AND STABILITY (2025). «Political Declaration on Responsible Military Use of Artificial Intelligence and Autonomy». United States Department of State. (En línea: <https://www.state.gov/bureau-of-arms-control-deterrence-and-stability/political-declaration-on-responsible-military-use-of-artificial-intelligence-and-autonomy>)

BURKI, T. (2024). «Crossing the frontier: the first global AI safety summit», *The Lancet Digital Health*, nº 6(2), pp. 91-92

CANALES, M. P., BARBER, I., Y ROWE, J. (2023). «What would a human rights-based approach to AI governance look like?», Global Partners Digital. (En línea: <https://www.gp-digital.org/what-would-a-human-rights-based-approach-to-ai-governance-look-like/>)

CASTAGNEDI RAMIREZ, A. E. (2024). «La construcción de un algoritmo «ético.»», *IUS et SCIENTIA*, nº 10(2). pp. 123-151.

CHIU, A., HUI, L., Y ARAZ, T. (2024). «Biometric data landscape in Southeast Asia: Challenges and opportunities for effective regulation». *Computer Law y Security Review*, nº56, pp. 106095–106095.

CHOUNG, H., DAVID, P Y LING, T. (2024). «Acceptance of AI-powered facial recognition technology in surveillance scenarios: Role of trust, security, and privacy perceptions», *Technology in Society*, nº 79.

COECKELBERGH, M. Y SKAUG SAETRA, H. (2023). «Climate change and the political pathways of AI: The technocracy-democracy dilemma in light of artificial intelligence and human agency», *Technology in Society*, nº 75.

COMISIÓN AFRICANA DE DERECHOS HUMANOS Y DE LOS PUEBLOS (2024). «ACHPR Focal Point on the Study on Human and Peoples' Rights and AI, Robotics and other new technologies convening Consultation Meeting on the Study in Kigali, Rwanda». Unión Africana. (En línea: <https://achpr.au.int/en/news/press-releases/2024-09-30/ai-robotics-new-technologies-consultation-meeting-study-kigali>)

COMISIÓN EUROPEA (2018). «Alianza Europea sobre IA». UE. (En línea: <https://futurium.ec.europa.eu/en/european-ai-alliance/pages/about>)

COMISIÓN EUROPEA (2020). «Lista de Evaluación de la Inteligencia Artificial Confiable». UE. (En línea: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/expert-group-ai>)

COMISIÓN EUROPEA (2022). «Declaración Europea sobre Derechos y Principios Digitales» UE. (En línea: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/library/european-declaration-digital-rights-and-principles>)

COMISIÓN EUROPEA (2023). «EU-Argentina partnership: country project examples». UE. (En línea: https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2023-07/EU-Argentina-partnership_en_0.pdf)

COMISIÓN EUROPEA (2024a). «Oficina europea de IA». UE. (En línea: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/policies/ai-office>)

COMISIÓN EUROPEA (2024b). «La UE y Japón avanzan en el trabajo conjunto sobre identidad digital, semiconductores e inteligencia artificial». UE. (En línea: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/news/eu-and-japan-advance-joint-work-digital-identity-semiconductors-artificial-intelligence>)

COMISIÓN EUROPEA (2024c). «Divulgación internacional para la iniciativa de inteligencia artificial centrada en el ser humano». UE. (En línea: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/international-outreach-ai>)

COMISIÓN EUROPEA (2024d). «La Comisión pone en marcha un paquete de innovación en materia de IA para apoyar a las empresas emergentes de inteligencia artificial y a las pymes». UE. (En línea: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-launches-ai-innovation-package-support-artificial-intelligence-startups-and-smes>)

COMISIÓN EUROPEA (2024e). «Más de cien empresas firman compromisos del Pacto de IA de la UE para impulsar un desarrollo de IA fiable y seguro». UE. (En línea: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/over-hundred-companies-sign-eu-ai-pact-pledges-drive-trustworthy-and-safe-ai-development>)

COMISIÓN EUROPEA (2025a). «Una brújula de la UE destinada a recuperar la competitividad y procurar una prosperidad sostenible». (En línea: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_25_339)

COMISIÓN EUROPEA (2025b). «Programa de trabajo de la Comisión». UE. (En línea: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategy-documents/commission-work-programme/commission-work-programme-2025_en?prefLang=es)

COMISIÓN EUROPEA (2025c). «La UE pone en marcha la iniciativa InvestAI para movilizar 200 000 millones EUR de inversión en inteligencia artificial». UE. (En línea: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_25_467)

COMISIÓN EUROPEA (2025d). «Conectividad y Inteligencia Artificial en el centro de la Semana Digital en América Latina y el Caribe». UE. (En línea: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/news/connectivity-artificial-intelligence-centre-digitalweek-latin-america-and-caribbean>)

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS (2022). «Informe del Relator Especial, Gerard Quinn sobre los derechos de las personas con discapacidad». NNUU. (En línea: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g21/397/00/pdf/g2139700.pdf?OpenElement>)

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS (2023). «Resolución 53/L.35. Las tecnologías digitales nuevas y emergentes y los derechos humanos». NNUU. (En línea: <https://ecn1.org/sites/default/files/2023-07/New%20and%20emerging%20digital%20technologies%20and%20human%20rights%20NET%20Resolution%20of%2012%20July%202023.pdf>)

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS (2025a). «Call for Inputs: The Use of Artificial Intelligence and the UN Guiding Principles on Business and Human Rights». NNUU. (En línea: <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2025/call-inputs-use-artificial-intelligence-and-un-guiding-principles-business-and>)

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS (2025b). «Meeting calendar of the 58th session of the UN Human Rights Council». NNUU. (En línea: <https://hrc58session.sched.com/list/simple>)

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS (2025c). «Grupo de Trabajo intergubernamental sobre empresas con respecto a derechos humanos». NNUU. (En línea: <https://www.ohchr.org/es/hr-bodies/hrc/wg-trans-corp/igwg-on-tnc>)

CONSEJO DE EUROPA (2024a). «Convención marco del Consejo de Europa sobre Inteligencia Artificial y Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho». (En línea: <https://rm.coe.int/1680afae3c>)

CONSEJO DE EUROPA (2024b). «Provisional report of the 2nd working conference on AI and Education». (En línea: <https://rm.coe.int/artificial-intelligence-and-education-2nd-working-conference-provision/1680b314a3>)

CONSEJO DE EUROPA (2025a). «Canadá y Japón firman el primer tratado global del Consejo de Europa sobre inteligencia artificial». (En línea: <https://www.coe.int/es/web/portal/-/canada-and-japan-sign-council-of-europe-s-first-ever-global-treaty-on-ai>)

CONSEJO DE EUROPA (2025b). «Derechos humanos e inteligencia artificial (CDDH-IA)». (En línea: <https://www.coe.int/en/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/intelligence-artificial>)

CONSEJO DE LA UE Y PARLAMENTO EUROPEO (2024). «Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 300/2008, (UE) n.º 167/2013, (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828». (En línea: <https://www.boe.es/doue/2024/1689/L00001-00144.pdf>)

CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS (2025). «TeresIA: Proyecto». (En línea: <https://proyectoteresia.org/proyecto>)

CONTRERAS, P. (2024). «Convergencia internacional y caminos propios: regulación de la inteligencia artificial en América Latina». Actualidad Jurídica Iberoamericana, n.º 21, pp. 468–493. (En línea: https://revista-aji.com/wp-content/uploads/2024/07/AJI21_Art17.pdf)

CORRAL HERNÁNDEZ, D. (2024). «La carrera de la IA militar. El maratón de las normas humanas para regularla», Centro Superior de Estudios de La Defensa Nacional. (En línea: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieec/la_huella_medioambiental_de_la_ia_2025_dicea_07)

CRISIS GROUP (2024). «Las crecientes exportaciones de drones turcos». Política Exterior. (En línea: <https://www.politicaexterior.com/las-crecientes-exportaciones-de-drones-turcos/>)

CTEAJE (2024). «Política de uso de la inteligencia artificial en la administración de justicia», Ministerio de Justicia. (En línea: <https://www.administraciondejusticia.gob.es/documents/7557301/7558184/CTEAJE-NOR-Politica+de+uso+de+la+IA+en+la+AJ+v1.0.pdf/ddc0eda1-950b-e926-b367-be511b16f2f9?t=1733925140122>)

DÍAZ GONZÁLEZ, A. (2025). «Las tecnologías profundas en el nuevo contexto global. Posición de España y la UE». Escuela Diplomática de España.

DOVAL, P. (2025). «India will host DeepSeek's AI models on its servers for security checks: Vaishnav», The Times of India. (En línea: https://timesofindia.indiatimes.com/india/india-will-host-deepseeks-ai-models-on-its-servers-for-security-checks-vaishnav/articleshow/117756609.cms?utm_source=dailybrief&utm_content=20250131&utm_medium=email&utm_campaign=DailyBrief-2025jan31&utm_term=DailyNewsBrief)

DRAGHI, M. (2024) «Presentación del informe sobre el futuro de la competitividad europea». Acta literal de los debates en el Parlamento Europeo. (En línea: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-10-2024-09-17-ITM-006_ES.html)

ECOWAS (2024). «Regional Conference on the Peace and Security Aspect of Autonomous Weapons Systems». (En línea: <https://www.awsreetown.com/>)

EGAN, L., y KINE, P. (2024). «Biden's final meeting with Xi Jinping reaps agreement on AI and nukes», POLITICO. (En línea: <https://www.politico.com/news/2024/11/16/biden-xi-jinping-ai-00190025>)

EL DERECHO (2023). «Acuerdo del G-7 sobre principios rectores y código de conducta en materia de IA». (En línea: <https://elderecho.com/acuerdo-del-g-7-sobre-principios-rectores-y-codigo-de-conducta-en-materia-de-ia>)

ESCRIBANO MANZANO, G. (2025). Ponencia sobre Dirección General del Español en el Mundo. Escuela Diplomática.

EURONEWS (2023). «Hollywood | Acaba la huelga de actores más larga en 50 años». (En línea: <https://es.euronews.com/cultura/2023/12/06/hollywood-acaba-la-huelga-de-actores-mas-larga-en-50-anos>)

EURONEWS (2024). «La ONU impulsa un Pacto para el Futuro ante los desafíos globales». (En línea: <https://es.euronews.com/2024/09/23/la-asamblea-general-de-la-onu-adapta-el-pacto-para-el-futuro-para-enfrentar-los-desafios-g>)

FERNÁNDEZ TORRES, C. (2025). Ponencia de la Embajadora en Misión Especial para las Cumbres y el Espacio Iberoamericano. Escuela Diplomática.

FORO PARA LA GOBERNANZA DE INTERNET (2025a). «About the IGF». NNUU. (En línea: <https://www.intgovforum.org/en/tags/about>)

FORO PARA LA GOBERNANZA DE INTERNET (2025b). «Policy Network on AI». NNUU. (En línea: <https://www.intgovforum.org/en/pnai>)

FRANCISCO, M. y LINNEN, B.O. (2023). «AI and the governance of sustainable development. An idea analysis of the European Union, the United Nations, and the World Economic Forum». Environmental Science and Policy, nº 150.

FREEDOM HOUSE (2024). «India: Freedom on the Net 2024 Country Report». (En línea: <https://freedomhouse.org/country/india/freedom-net/2024>)

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS (2023). «Diálogo político de alto nivel UE-LAC sobre política y normativa digital». (En línea: https://www.fiiapp.org/proyectos_fiiapp/dialogo-politico-alto-nivel-ue-lac-sobre-politica-normativa-digital/)

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS (2025). «La UE promueve un modelo de cooperación con América Latina y el Caribe para combatir el uso de la IA en el crimen organizado». (En línea: <https://www.fiiapp.org/noticias/la-ue-promueve-un-modelo-de-cooperacion-con-america-latina-y-el-caribe-para-combatir-el-uso-de-la-ia-en-el-crimen-organizado/>)

GALCERAN, M. (2024). «El Pacto Digital Global y la transición responsable e inclusiva», CIDOB. (En línea: <https://www.cidob.org/publicaciones/el-pacto-digital-global-y-la-transicion-responsable-e-inclusiva>)

GAUMOND, E., Y RÉGIS, C. (2023). «Assessing impacts of AI on human rights: It's not solely about privacy and nondiscrimination», Lawfare. (En línea: <https://www.lawfaremedia.org/article/assessing-impacts-of-ai-on-human-rights-it-s-not-solely-about-privacy-and-nondiscrimination>)

GOBIERNO DE AUSTRIA (2024). «Humanity at the crossroads: Autonomous Weapons Systems and the challenge of regulation». (En línea: https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Aussenpolitik/Abruestung/AWS_2024/2024_09_16_AWS_Broschuere.pdf)

GOBIERNO DE ESPAÑA (2021). «Carta de Derechos Digitales. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.» (En línea: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/140721-Carta_Derechos_Digitales_RedEs.pdf.)

GOBIERNO DE ESPAÑA Y GOBIERNO DE COSTA RICA (2025a). Cartas de consulta informal sobre el Pacto Digital Global.

GOBIERNO DE ESPAÑA Y GOBIERNO DE COSTA RICA (2025b). «Zero draft». (En línea: https://www.un.org/global-digital-compact/sites/default/files/2025-03/ai_panel_and_dialogue_zero_draft_19_march_2025.pdf)

GOLDMAN SACHS (2024). «AI stocks aren't in a bubble». (En línea: <https://www.goldmansachs.com/insights/articles/ai-stocks-arent-in-a-bubble>)

GPAI (2024). «GPAI Belgrade Ministerial Declaration». (En línea: <https://wp.oecd.ai/app/uploads/2024/12/GPAI-Belgrade-Declaration-final-3.pdf>)

GRUPO DE EXPERTOS EN LAWS (2023). «Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects». NNUU. (En línea: [https://docs-library.unoda.org/Convention_on_Certain_Conventional_Weapons_Group_of_Governmental_Experts_on_Lethal_Autonomous_Weapons_Systems_\(2023\)/CCW_GGE1_2023_CRP.1_0.pdf](https://docs-library.unoda.org/Convention_on_Certain_Conventional_Weapons_Group_of_Governmental_Experts_on_Lethal_Autonomous_Weapons_Systems_(2023)/CCW_GGE1_2023_CRP.1_0.pdf))

GRUPO DE EXPERTOS EN LAWS (2024a). «Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects». NNUU. (En línea: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g24/181/91/pdf/g2418191.pdf>)

GRUPO DE EXPERTOS EN LAWS (2024b). «Overview and documents». NNUU. (En línea: <https://meetings.unoda.org/ccw-/convention-on-certain-conventional-weapons-group-of-governmental-experts-on-lethal-autonomous-weapons-systems-2024>)

GWAGWA, A., WARMHOLD, J. y MOLLEMA, T. (2024). «How could the United Nations Global Digital Compact prevent cultural imposition and hermeneutical injustice?», *Patterns*, nº 5(11).

HAECK, P. (2025). «The EU's AI bans come with big loopholes for police». *POLITICO*. (En línea: <https://www.politico.eu/article/ai-deepseek-chatgpt-openai-eu-bans-series-of-ai-practices-butwith-loopholes/#:~:text=The%20AI%20Act%20forbids%20the,individuals%20based%20on%20their%20behavior>)

HIEBERT, K. (2025, JANUARY 23). «Los falsos profetas de Silicon Valley», *Política Exterior*. (En línea: <https://www.politicaexterior.com/los-falsos-profetas-de-silicon-valley/>)

HIGH LEVEL ADVISORY BODY ON ARTIFICIAL INTELLIGENCE (2024). «*Governing AI for Humanity: Final Report*», NNUU. (En línea: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/governing_ai_for_humanity_final_report_en.pdf)

HMAIDI, A. (2025). El bloqueo de EEUU a los avances de China en IA. *Política Exterior*. (En línea: <https://www.politicaexterior.com/el-bloqueo-de-eeuu-a-los-avances-de-china-en-ia/>)

INSTITUTO DEL FUTURO DE LA VIDA (2024). «EU Artificial Intelligence Act». (En línea: <https://artificialintelligenceact.eu/es/>)

J. P. MORGAN (2025). «Is The DeepSeek Drama A Gamechanger For The AI Trade?» (2025). (En línea: <https://www.jpmorgan.com/insights/markets/top-market-takeaways/tmt-is-the-deepseek-dram-a-a-gamechanger-for-the-ai-trade>)

JORGE RICART, R. (2025). «Prioridades para la agenda internacional de la política digital de la UE en el mandato 2024-2029». Real Instituto Elcano. (En línea: <https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/prioridades-para-la-agenda-internacional-de-la-politica-digital-de-la-ue-en-el-mandato-2024-2029/>)

JORGE RICART, R., y ÁLVAREZ-ARAGONÉS, P. (2024). «La geopolítica de la IA Generativa: implicaciones internacionales y el papel de la UE», Real Instituto Elcano. (En línea: <https://www.realinstitutoelcano.org/policy-paper/la-geopolitica-de-la-ia-generativa-implicaciones-internacionales-y-el-papel-de-la-union-europea/>)

KASKINA, R., Y CVETKOVSKA, A. (2024). «Artificial intelligence (AI) and human rights: Using AI as a weapon of repression and its impact on human ri-

ghts», Dirección General de Política Exterior del Parlamento Europeo. (En línea: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/754450/EXPO_IDA\(2024\)754450\(SUM01\)_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/754450/EXPO_IDA(2024)754450(SUM01)_EN.pdf))

KIRICHENKO, D. (2024) «The Rush for AI-Enabled Drones on Ukrainian Battlefields» Lawfare. (En línea: <https://www.lawfaremedia.org/article/the-rush-for-ai-enabled-drones-on-ukrainian-battlefields>)

KISSINGER, H. A., Y ALLISON, G. (2023). «The Path to AI Arms Control», Foreign Affairs. (En línea: <https://www.foreignaffairs.com/united-states/henry-kissinger-path-artificial-intelligence-arms-control>)

KLARE, M. (2024). «UN Moves to Expand Autonomous Weapons Discussions». Arms Control Association. (En línea: <https://www.armscontrol.org/act/2024-12/news/un-moves-expand-autonomous-weapons-discussions>)

LEY 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación. Boletín Oficial del Estado de 13 de julio de 2022. (En línea: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-11589>)

MARCUS, G. y REUEL, A. (2023). «The world needs an international agency for artificial intelligence, say two AI experts», The Economist. (En línea: <https://www.economist.com/by-invitation/2023/04/18/the-world-needs-an-international-agency-for-artificial-intelligence-say-two-ai-experts>)

MARTENS, B. (2025). «The European Union AI Act: premature or precocious regulation?». Bruegel. (En línea: <https://www.bruegel.org/analysis/european-union-ai-act-premature-or-precocious-regulation>)

MCLEAN, S., READ, G. J. M., THOMPSON, J., BABER, C., STANTON, N. A., y SALMON, P. M. (2021). «The risks associated with Artificial General Intelligence: A systematic review.», Journal of Experimental y Theoretical Artificial Intelligence, 35(5), 649–663

MELGUIZO, A. (2025). «Deep pockets, DeepSeek, and the EU's digital drift». European Council of Foreign Relations. (En línea: <https://ecfr.eu/article/deep-pockets-deepseek-and-the-eus-digital-drift/>)

MELTEM, I. (2024). «Resettlement by algorithm: Can artificial intelligence uphold human rights?», Computer Law y Security Review, nº 55.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UE Y COOPERACIÓN (2019). «La UNESCO da un gran paso hacia el primer instrumento normativo sobre la ética de la IA.» Gobierno de España. (En línea: <https://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/unesco/es/Comunicacion/Noticias/Paginas/Articulos/La-UNESCO-da-un-gran-paso-hacia-el-primer-instrumento-normativo-sobre-la-%C3%A9tica-de-la-IA.aspx>)

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN (2024a). «Las Cumbres Iberoamericanas: hacia la cumbre de 2026 en España.» Gobierno de España. (En línea: <https://www.exteriores.gob.es/gi/Comunicacion/Noticias/Paginas/Noticias/Las-Cumbres-Iberoamericanas-hacia-la-cumbre-de-2026-en-Espana.aspx>)

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN (2024b). «España, candidata al consejo de derechos humanos 2025-2027: construyendo confianza y tendiendo puentes». Gobierno de España.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN (2025a). «La UNESCO dedica el Día Internacional de la Educación 2025 a la inteligencia artificial». (En línea: <https://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/unesco/es/Comunicacion/Noticias/Paginas/Articulos/La-UNESCO-dedica-el-D%C3%AD-a-Internacional-de-la-Educaci%C3%B3n-2025-a-la-inteligencia-artificial.aspx>)

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN (2025b). «España y Costa Rica actuarán como cofacilitadores en las consultas para establecer un Panel Científico Internacional Independiente sobre Inteligencia Artificial y el Diálogo Global sobre Gobernanza de la Inteligencia Artificial». Gobierno de España. (En línea: <https://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/onu/es/Comunicacion/Noticias/Paginas/Articulos/Espa%C3%B1a-y-Costa-Rica-actuar%C3%A1n-como-cofacilitadores-en-las-consultas-del-Panel-Cient%C3%ADfico-Internacional-y-del-Di%C3%A1logo-Global-.aspx>)

MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA (2023). «España impulsa la cooperación y la convergencia regulatoria de la Inteligencia Artificial entre Europa, Latinoamérica y el Caribe». Gobierno de España. (En línea: <https://portal.mineco.gob.es/es-es/comunicacion/Paginas/Declaraci%C3%B3n-Asamblea-Europea-de-la-Alianza-de-IA.aspx>)

MINISTERIO DE PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES (2023). «II Plan Nacional de Derechos Humanos 2023-2027». Gobierno de España. <https://www.mpr.gob.es/mpr/secre/ii-plan-nacional-de-derechos-humanos/Documents/II%20Plan%20Nacional%20de%20DDHH.pdf>

MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (2020a) «Marco normativo y ético para el despliegue de la IA. España Digital 2026.» Gobierno de España. (En línea: <https://espanadigital.gob.es/medida/marco-normativo-y-etico-para-el-despliegue-de-la-ia>)

MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (2020b). «Agencia Española de Supervisión de la Inteligencia Artificial.» Gobierno de España. (En línea: <https://espanadigital.gob.es/lineas-de-actuacion/agencia-espanola-de-supervision-de-la-inteligencia-artificial>)

MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (2020c). «Sandbox Regulatorio de IA». Gobierno de España. (En línea: <https://espanadigital.gob.es/lineas-de-actuacion/sandbox-regulatorio-de-ia>)

MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (2024a). «Indicadores de uso de inteligencia artificial en las empresas españolas». Gobierno de España. (En línea: <https://www.ontsi.es/sites/ontsi/files/2024-11/indicadores-de-uso-de-inteligencia-artificial-en-las-empresas-espanolas-2023--2-.pdf>)

MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (2024b). «Estrategia de Inteligencia Artificial 2024». Gobierno de España. (En línea: https://portal.mineco.gob.es/es-es/digitalizacionIA/Documents/Estrategia_IA_2024.pdf.)

MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (2025a). «ALIA». Gobierno de España. (En línea: <https://alia.gob.es/>)

MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (2025b). «Conoce el Observatorio de Derechos Digitales, un espacio esencial para un futuro digital inclusivo». Red.es (En línea: <https://www.red.es/es/actualidad/noticias/observatorio-derechos-digitales>)

MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (2025c). «El Gobierno da luz verde al anteproyecto de ley para un uso ético, inclusivo y beneficioso de la Inteligencia Artificial». Gobierno de España. (En línea: https://digital.gob.es/portalmtdfp/comunicacion/sala-de-prensa/comunicacion_ministro/2025/03/2025-03-11.html)

MIYAR BUST, M. (2024). «La opinión pública ante la inteligencia artificial: conocimiento, expectativas y regulación». Panorama Social, Primer Semestre, nº 39. (En línea: https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2024/09/Miyar_PS39.pdf)

MOLINA, S. (2024). «La Inteligencia Artificial generativa en el sector legal», Consejo General de la Abogacía española. (En línea: <https://www.abogacia.es/publicaciones/blogs/blog-de-innovacion-legal/la-inteligencia-artificial-generativa-en-el-sector-legal/>)

MORALES, R. (2025). «Revisión del T-MEC podría incluir regulaciones sobre inteligencia artificial». El Economista. (En línea: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/revision-t-mec-incluir-regulaciones-sobre-inteligencia-artificial-20250101-740299.html>)

NNUU (2025). «Pacto Digital Global». (En línea: <https://www.un.org/global-digital-compact/en/ai>)

MUÑOZ, V. (2024). «Operation regulation: Strengthening Latin America's AI governance». ECFR. (En línea: <https://ecfr.eu/article/operation-regulation-strengthening-latin-americas-ai-governance/>)

OFICINA DE DESARME DE LAS NNUU (2023). «Lethal Autonomous Weapon Systems (LAWS)». NNUU. (En línea: <https://disarmament.unoda.org/the-convention-on-certain-conventional-weapons/background-on-laws-in-the-ccw/#:~:text=In>)

OFICINA NACIONAL DE PROSPECTIVA Y ESTRATEGIA (2025). «HispanIA 2040: cómo la inteligencia artificial mejorará nuestro futuro». Gobierno de España. (En línea: https://futuros.gob.es/sites/default/files/2025-01/HispanIA_2040.pdf.)

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE DERECHOS HUMANOS. (2024). «Call for Code: Soluciones basadas en IA que defienden los derechos humanos». (En línea: <https://www.ohchr.org/es/stories/2024/12/call-code-ai-solutions-promote-human-rights>)

ORGANIZACIÓN ISLÁMICA PARA EDUCACIÓN, CIENCIA Y CULTURA (2024). «International Conference on Artificial Intelligence and Human Rights Wraps Up with ICESCO's Participation». Organización de Cooperación Islámica. (En línea: <https://icesco.org/en/2024/05/14/international-conference-on-artificial-intelligence-and-human-rights-wraps-up-with-icescos-participation/>)

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO(2019). «Recomendación sobre la inteligencia artificial». (En línea: <https://legalinstruments.oecd.org/api/download/?uri=/public/db5053b5-93e0-4cf5-a7cf-edce5ee6e893.pdf>).

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2025A). «Principios de la inteligencia artificial». (En línea: <https://www.oecd.org/en/topics/ai-principles.html#:~:text=These%20include%20non%2Ddiscrimination%20and,and%20internationally%20recognised%20labour%20rights>)

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2025B). «Global Partnership on AI». (En línea: <https://www.oecd.org/en/about/programmes/global-partnership-on-artificial-intelligence.html>)

ÓRGANO CONSULTIVO DE ALTO NIVEL SOBRE IA (2024). «Governing AI for Humanity: Final Report». NNUU. (En línea: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/governing_ai_for_humanity_final_report_en.pdf)

ORTEGA, A. (2025). «DeepSeek: del «Momento Sputnik» al «Momento Argos»». Política Exterior. (En línea: <https://www.politicaexterior.com/transformar-el-momento-sputnik-en-momento-argos/>)

PARLAMENTO EUROPEO (2024a). «The global reach of the EU’s approach to digital transformation». UE. (En línea: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/757632/EPRS_BRI\(2024\)757632_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/757632/EPRS_BRI(2024)757632_EN.pdf))

PARLAMENTO EUROPEO (2024b). «Artificial Intelligence Act: MEPs debate - Multimedia Centre». UE. (En línea: https://multimedia.europarl.europa.eu/en/video/artificial-intelligence-act-meps-debate_I254282)

PERRIGO, B. (2023). «Exclusive: OpenAI Used Kenyan Workers on Less Than \$2 Per Hour to Make ChatGPT Less Toxic», TIME. (En línea: <https://time.com/6247678/openai-chatgpt-kenya-workers/>)

PERRIGO, B. (2025). «Safety Takes A Backseat At Paris AI Summit, As U.S. Pushes for Less Regulation». TIME. (En línea: <https://time.com/7221384/ai-regulation-takes-backseat-paris-summit/>)

PUWAL, S. (2024). «Should artificial intelligence be banned from nuclear weapons systems?» NATO Review. (En línea: <https://www.nato.int/docu/review/articles/2024/04/12/should-artificial-intelligence-be-banned-from-nuclear-weapons-systems/index.html>)

QUINN, G. (2022). «Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities», Consejo de Derechos Humanos. (En línea: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g21/397/00/pdf/g2139700.pdf?OpenElement>)

QUINTAVALLA, A. (2023). «Research beyond the hype: the interplay between human rights and AI», Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute. (En línea: <https://www.eui.eu/news-hub?id=research-beyond-the-hype-the-interplay-between-human-rights-and-ai>)

RENSHAW, J., Y HUNNICUTT, T. (2024). «Biden, Xi agree that humans, not AI, should control nuclear arms». Reuters. (En línea: <https://www.reuters.com/world/biden-xi-agreed-that-humans-not-ai-should-control-nuclear-weapons-white-house-2024-11-16/>)

REPRESENTANTES PERMANENTES DE GAMBIA, REPÚBLICA DE COREA Y LUXEMBURGO (2024). «Carta de cofacilitadores». (En línea: <https://geneve.mae.lu/dam-assets/ambassade/new-tech-ai/calendar/letter-of-co-facilitators-the-gambia-south-korea-and-luxembourg-to-the-hrcpresident-and-membership-consultations-9-july.pdf>)

RODRIGUES, R. (2020). «Legal and human rights issues of AI: Gaps, challenges and vulnerabilities». Journal of Responsible Technology, 4.

RTVE (2025). «Europa se lanza a la conquista de la inteligencia artificial durante el primer día de la cumbre en París». (En línea: <https://doi.org/16443664>)

SCHAER, C. (2023). «Gulf states spending big on AI: Opportunity or oppression?». Deutsche Welle. (En línea: <https://www.dw.com/en/gulf-states-spending-big-on-ai-opportunity-or-oppression/a-65840985>)

SEN, A. D., Y BENNETT, D. (2022). «Tracked: How colleges use AI to monitor student protests», Pulitzer Center. (En línea: <https://pulitzercenter.org/stories/tracked-how-colleges-use-ai-monitor-student-protests>)

SOLER GARRIDO, J., DE NIGRIS, S., BASSANI, E., SÁNCHEZ, I., EVAS, T., ANDRÉ, A. AND BOULANGÉ, T. (2024). «Harmonised Standards for the European AI Act». Comisión Europea. (En línea: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC139430>)

STHAL, B. C., BROOKS, L., TALLY HATZAKIS, SANTIAGO, N., Y WRIGHT, D. (2023). «Exploring ethics and human rights in artificial intelligence – A Delphi study», Technological Forecasting and Social Change, 191.

STORCHAN, V. (2023). «La IA Potemkin y el futuro del trabajo, una conversación con Antonio Casilli», El Grand Continent. (En línea: <https://legrandcontinent.eu/es/2023/04/07/la-ia-potemkin-y-el-futuro-del-trabajo-una-conversacion-con-antonio-casilli/>)

TAN, J.-E. (2021). «Governance of Artificial Intelligence (AI) in Southeast Asia». EngageMedia. (En línea: https://engagemedia.org/wp-content/uploads/2023/06/Engage_Report-Governance-of-Artificial-Intelligence-AI-in-Southeast-Asia_06062023.pdf)

TERÁN HAUGHEY, M. (2024). «Así funciona Justicio, la IA capaz de responder a cualquier duda sobre temas legales: es gratis y funciona las 24 horas», El Economista. (En línea: <https://www.eleconomista.es/tecnologia/noticias/13116402/12/24/crean-un-chatgpt-capaz-deresponder-a-cualquier-duda-sobre-temas-legales-es-gratis-y-funciona-las-24-horas.html>)

THE WHITE HOUSE (2025a). «Removing barriers to American leadership in artificial intelligence». (En línea: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/removing-barriers-to-american-leadership-in-artificial-intelligence/>)

THE WHITE HOUSE (2025b). «Withdrawing the United States from and Ending Funding to Certain United Nations Organizations and Reviewing United States Support to All International Organizations». (En línea: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/withdrawing-the-united-states-from-and-ending-funding-to-certain-united-nations-organizations-and-reviewing-united-states-support-to-all-international-organizations/>)

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS (2024). «Caso Glukhin contra Rusia 11519/20».

UNESCO (2023a). «Recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial». NNUU. (En línea: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000386510_spa?posInSet=1&queryId=7cf74d5e-4c5a-49ab-9358-fd790b40c6f8)

UNESCO (2023b) «La IA y el Estado de derecho: Fortalecimiento de capacidades para los sistemas judiciales». NNUU. (En línea: <https://www.unesco.org/es/artificial-intelligence/rule-law/mooc-judges>)

UNESCO (2024). «Judicial Professionals from the Arab Region Trained on Artificial Intelligence and the Rule of Law.» NNUU. (En línea: <https://www.unesco.org/en/articles/judicial-professionals-arab-region-trained-artificial-intelligence-and-rule-law>)

UNICEF (2022). «GIGA: conectar todas las escuelas a Internet». NNUU. (En línea: <https://www.unicef.es/noticia/giga-conectar-todas-las-escuelas-internet>)

UNIÓN INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES (2025). «AI for Good». NNUU. (En línea: <https://aiforgood.itu.int/>)

VALLS PRIETO, J. (2021). *Inteligencia artificial, Derechos Humanos y bienes jurídicos*. Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi.

WILSON, K. y CALISKAN, A. (2024). «Gender, Race, and Intersectional Bias in Resume Screening via Language Model Retrieval». Conference on AI, Ethics, and Society. (En línea: <https://ojs.aaai.org/index.php/AIES/article/view/31748>)

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**Retos de la cuarta Conferencia Internacional
sobre la financiación para el desarrollo.
¿Cómo construir consensos?**

María de Lossada i Gallart

Madrid, marzo 2025

DEDICATORIA

A mi familia, por estar siempre ahí. A Javi, por ser mi casa.

AGRADECIMIENTOS

Me gustaría agradecer a la Embajadora Mónica Colomer el tiempo que ha dedicado a compartir conmigo su visión y extenso conocimiento sobre la Financiación para el Desarrollo y la Conferencia de Sevilla. También agradezco a María García Cimadevila su ayuda inestimable para comprender mejor los grandes temas de la Conferencia y los detalles del proceso negociador.

RESUMEN

Este trabajo pretende estudiar los principales retos a los que se enfrenta la Cuarta Conferencia de Financiación para el Desarrollo de Sevilla (en adelante FfD4) y explorar las posibilidades de alcanzar consensos en torno a las diferentes áreas de la agenda de la financiación para el desarrollo. El primer capítulo repasa los antecedentes de la FfD4 y describe el estado de la cuestión, especialmente la necesidad de una nueva conferencia para la financiación del desarrollo. El segundo capítulo aborda el contexto de la FfD4, argumentando que no sólo está en juego la financiación de los ODS, sino que la Conferencia se inscribe en un contexto de fragmentación geopolítica y de debilitamiento de la credibilidad y legitimidad del multilateralismo, en el que la FfD4 deberá proporcionar resultados concretos y medibles para ser vista como un éxito del multilateralismo. El tercer capítulo se centra en algunos de los aspectos prácticos del «road to Sevilla», como la organización de los Comités Preparatorios y el papel de España como anfitrión, con los retos que ello supone.

El último capítulo, núcleo central del trabajo, analiza las posiciones de España, de la UE y de los demás actores globales (G-77 y China, países africanos, grupo AOSIS Estados Unidos, etc.) en cuatro áreas clave y prioritarias para España: la cooperación fiscal internacional y la lucha contra los flujos financieros ilícitos; la financiación climática; la sostenibilidad de la deuda y la reforma de la arquitectura financiera internacional. La idea que se busca defender es que los debates en estos temas y los acuerdos que se logren serán el resultado de alianzas o acuerdos de geometría variable, que no responderán necesariamente a una división Norte-Sur en todas las cuestiones. En consecuencia, para construir consensos, se deberá tener en cuenta estos alineamientos variables según el tema de que se trate.

El trabajo concluye con una serie de recomendaciones y propuestas prácticas para tratar de reforzar la influencia y la proyección de España en la Conferencia.

INTRODUCCIÓN

«Fortalecer el multilateralismo no es una opción, sino una necesidad». Con estas palabras, el Secretario General de Naciones Unidas, Antonio Guterres, recordaba en 2022 a los Ministros de Asuntos Exteriores del G-20 que el multilateralismo es el único camino sostenible hacia un mundo más pacífico, estable y próspero¹. En un contexto global marcado por la fragmentación geopolítica, la creciente rivalidad entre potencias y la erosión de las instituciones multilaterales, esta afirmación cobra una relevancia innegable. La cooperación internacional para el desarrollo se enfrenta a un momento de repliegue, que pone a prueba la capacidad de los Estados para trabajar juntos en la búsqueda de soluciones comunes. La incertidumbre generada por la retirada de Estados Unidos de varios acuerdos multilaterales clave y la congelación de su cooperación internacional ponen en duda el futuro de la arquitectura financiera internacional y la viabilidad de los compromisos financieros internacionales. Asimismo, el auge de un multilateralismo alternativo, basado en alianzas regionales y grupos como los BRICS, ha cambiado la dinámica tradicional de negociación y consenso en foros como la ONU, el G20 o las COPs. Todo ello amenaza con socavar los esfuerzos colectivos para alcanzar los ODS.

La Cuarta Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (FfD4), que acogerá España en Sevilla del 30 de junio al 3 de julio de 2025, representa una oportunidad histórica para revitalizar el compromiso global con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Esta Conferencia, que se celebra una década después de la última, llega en un momento de urgencia, en el que las necesidades de financiación de los países en desarrollo han alcanzado niveles sin precedentes. En este contexto, la FfD4 se presenta como una plataforma esencial para revitalizar los esfuerzos globales en la movilización de fondos para el cumplimiento de la Agenda 2030. Así, la Conferencia no solo es una oportunidad para avanzar hacia un modelo de financiación más justo y eficaz, sino también

¹ <https://x.com/antonioguterres/status/1545433778532892672>

para fortalecer la credibilidad del multilateralismo y demostrar que es posible construir consensos por un futuro más sostenible e inclusivo.

En este sentido, la elección de España como anfitrión de la FfD4 —la primera vez que se designa a un país desarrollado como anfitrión— es un claro reconocimiento a su compromiso histórico con el multilateralismo y al compromiso de su ciudadanía con la solidaridad global. Es también una oportunidad para reafirmar su papel como actor capaz de tender puentes entre el Norte y el Sur globales. España ha sido tradicionalmente percibida como un interlocutor equilibrado, abierto al diálogo y capaz de forjar consensos, y esta Conferencia será una ocasión única para reforzar su proyección global y demostrar su capacidad de liderazgo como un socio imprescindible de la comunidad internacional.

En este trabajo se explorarán los principales retos a los que se enfrenta la FfD4, analizando las posiciones de los diferentes actores globales y proponiendo estrategias para construir consensos en áreas prioritarias para España y para los países en desarrollo como la cooperación fiscal internacional, la financiación climática, la sostenibilidad de la deuda y la reforma de las instituciones financieras internacionales. El objetivo es contribuir a identificar potenciales puntos de acuerdo político en las negociaciones, que puedan traducirse a continuación en medidas concretas y efectivas, marcando un hito en el camino hacia un sistema de financiación más justo, inclusivo, y sostenible.

Capítulo I

LA FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO: DE MONTERREY A SEVILLA

1. Antecedentes: los orígenes de la financiación para el desarrollo

De acuerdo con el Consenso de Monterrey de 2002, la financiación para el desarrollo tiene como fin último «erradicar la pobreza, fomentar el crecimiento económico sostenible e inclusivo y promover el desarrollo social y ecológicamente responsable, avanzando hacia un sistema económico global que sea plenamente inclusivo y equitativo»².

Los orígenes de la financiación al desarrollo pueden trazarse desde la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM) en Bretton Woods en 1944. La Ayuda Oficial al Desarrollo evolucionó posteriormente gracias a la labor de las Naciones Unidas y del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), creado en 1960. Sin embargo, pronto se hizo evidente que era necesario un enfoque más integral y sostenible en la financiación del desarrollo. A finales de la década de 1990, frente a un progreso notable pero por debajo de las expectativas en ámbitos como la reducción de la pobreza extrema, se plantea la necesidad de establecer un nuevo marco para poder alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, adoptados en el año 2000. En esencia, se plantea el reto de cómo financiar el cumplimiento de estos objetivos, reconociendo que en ningún caso bastaría con la AOD, sino que deberían movilizarse recursos provenientes de otras fuentes.

² CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO. (2002). Consenso de Monterrey, párrafo 1. (en línea: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n02/392/70/pdf/n0239270.pdf>)

2. Las Conferencias de Financiación: de Monterrey a Adís Abeba

En respuesta a esta cuestión, la ONU auspició a lo largo de los años siguientes tres Conferencias para la Financiación del Desarrollo, cuyo propósito era definir estrategias innovadoras para movilizar nuevos recursos, tanto públicos como privados.

a. La Conferencia de Monterrey de 2002

La primera de estas Conferencias tuvo lugar en Monterrey, en México, en marzo de 2002. El «espíritu de Monterrey» se basó en la escucha activa de las necesidades y prioridades de los países en desarrollo y en la construcción de consensos, desembocando en el Consenso de Monterrey, documento que marcó un hito en cómo se definía y abordaba la cuestión de la financiación para el desarrollo. De forma acertada, se adoptó un enfoque comprehensivo de las fuentes de financiación, evitando limitar la conferencia a la ayuda al desarrollo bilateral o multilateral. Así, el Consenso de Monterrey reconocía la responsabilidad compartida entre países desarrollados y en desarrollo para movilizar recursos destinados al cumplimiento de los objetivos de desarrollo. Por un lado, se reiteró el compromiso de los países desarrollados a destinar el 0,7% de su Renta Nacional Bruta (RNB) a la AOD. Por otro lado, el documento subrayó la importancia de la movilización de recursos internos en los países en desarrollo, la atracción de inversión extranjera directa y la creación de condiciones favorables para el comercio internacional. Más concretamente, se establecieron 6 áreas de acción, en las que se acordaban una serie de compromisos y que aún hoy siguen vertebrando la agenda de la financiación:

- i. Movilización de recursos financieros nacionales para el desarrollo
- ii. Movilización de recursos internacionales para el desarrollo: la inversión extranjera directa y otros flujos de capitales privados
- iii. El comercio internacional como motor del desarrollo
- iv. Aumentar la cooperación financiera y técnica para el desarrollo
- v. La deuda externa
- vi. Tratamiento de cuestiones sistémicas: fomento de la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales en apoyo del desarrollo.

b. La Conferencia de Doha de 2008

La Segunda Conferencia Internacional de Financiación para el Desarrollo se celebró en Doha (Qatar) en 2008, en el contexto del estallido de la crisis financiera global. La Conferencia de Doha se concibió como una conferencia de

seguimiento de la aplicación del Consenso de Monterrey. Pese a constatar el incumplimiento de las metas fijadas —particularmente el objetivo del 0,7% de la RNB dedicado a AOD— la «Declaración de Doha»³ reafirmó los compromisos adquiridos en Monterrey, manteniendo las mismas áreas temáticas. Se enfatizó la necesidad de fortalecer la cooperación fiscal internacional y combatir los flujos financieros ilícitos y se reconoció el papel clave del comercio como motor del desarrollo. A la par, la Declaración de Doha vinculaba la agenda de la financiación con la Agenda «gemela» de la Eficacia del Desarrollo, auspiciada por la OCDE.

c. La Conferencia de Addis Abeba de 2015

En 2015 tuvo lugar la 3ª Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, en Adís Abeba (Etiopía), que resultó en la adopción de la Agenda de Acción de Adís Abeba, documento comprensivo y ambicioso que recogía más de 130 medidas y compromisos⁴. La Agenda de Acción de Addis Abeba es hoy uno de los tres pilares de la Agenda 2030, junto con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados en Nueva York y la Declaración de París sobre el Clima (2015), que establecen el marco del desarrollo global para todos los Estados.

La Agenda de Adís Abeba, aún vigente, llama a financiar los ODS con un mayor esfuerzo nacional, de otros flujos oficiales, y con fondos privados. Pone un mayor énfasis en la financiación público-privada y en la financiación combinada (*blended finance*), rompiendo con el planteamiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que contemplaban eminentemente la financiación pública. Una de sus ideas centrales es acompañar los incentivos del sector privado con los objetivos del sector público, de manera que los flujos financieros privados contribuyan al cumplimiento de los ODS. Además, se añade una séptima área de acción a la agenda: la cooperación en ciencia, tecnología e innovación. Por último, la Agenda de Acción establecía que a más tardar en 2019 se consideraría la necesidad de celebrar una nueva Conferencia. Sin embargo, la convocatoria de la Cuarta Conferencia se retrasará hasta diciembre de 2023⁵.

³ SEGUNDA CONFERENCIA INTERNACIONAL DE SEGUIMIENTO SOBRE LA FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO, Naciones Unidas. (2008). Declaración de Doha. (en línea: <https://documents.un.org/doc/undoc/ltid/n08/630/58/pdf/n0863058.pdf>).

⁴ TERCERA CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO. (2015). Agenda de Acción de Addis Abeba. (en línea: https://unctad.org/system/files/official-document/ares69d313_es.pdf).

⁵ HERMAN, Barry. (2022). «The United Nations Should Start Preparing for the Fourth International Conference on Financing for Development», (en línea: <https://financing.desa.un.org/document/un-should-start-preparing-fourth-international-conference-financing-development>).

3. Estado de la cuestión y convocatoria de una nueva Conferencia

La FfD4 tendrá lugar en un momento delicado para la financiación del desarrollo: a menos de 5 años de 2030, el panorama es desalentador. Si antes de 2020 los países en desarrollo estaban convergiendo lentamente hacia mayores niveles de bienestar y progreso, el efecto de las sucesivas crisis globales ha causado un estancamiento o regresión en muchos aspectos, poniendo en riesgo la trayectoria de desarrollo de las dos décadas anteriores y provocando una brecha entre el Norte y el Sur Global que crece cada vez más rápido⁶.

La UNCTAD estimó en 2022 que la «brecha de financiación» entre los recursos disponibles y las necesidades para poder cumplir con los ODS ascendía ya a 4 billones de dólares *anuales*, frente a los 2,5 billones que había calculado en 2015⁷. En su último informe sobre las Perspectivas de la Financiación para el Desarrollo⁸, la OCDE apunta que a pesar de que los flujos financieros internacionales hacia los países en desarrollo han crecido un 22% desde 2015, las necesidades de financiación han aumentado en un 36%. En consecuencia, estima que si la brecha sigue ampliándose al mismo ritmo que en los últimos años, podría alcanzar los 6,4 billones de dólares en 2030⁹. Los flujos globales de AOD alcanzaron 223.000 millones de dólares en 2023, pero esto representa únicamente una media del 0,37% de la RNB de los países donantes, muy por debajo del compromiso del 0,7%, que sólo cumplieron cinco países¹⁰. Hoy, el futuro de la AOD es aún más incierto a raíz de la suspensión de los fondos de cooperación estadounidenses y de la reducción sustancial de los presupuestos dedicados a AOD de grandes donantes tradicionales como Reino Unido, Francia o Alemania¹¹.

Como resultado, el informe del SG sobre el cumplimiento de los ODS presentado en julio de 2023¹² advertía de que de las 140 metas sobre las que se dispone de datos, aproximadamente la mitad estaban moderada o gravemente desencaminadas; y más del 30 % no habían avanzado o habían involucionado hasta situarse por debajo de la base de referencia de 2015. A título de ejemplo, el informe subraya que tan sólo en 2022 se incrementó en 40 millones el número de

⁶ NACIONES UNIDAS. (2023-a) «Informe del Secretario General sobre el Seguimiento y aplicación de los resultados de las Conferencias Internacionales sobre la Financiación para el Desarrollo» –, (en línea: <https://docs.un.org/es/A/78/190>).

⁷ UNCTAD. (2024-a). «Financing for Sustainable Development Report 2024: Financing at a Crossroads». (en línea: <https://unctad.org/publication/financing-sustainable-development-report-2024>)

⁸ OCDE. (2025). «Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2025: Towards a more resilient and inclusive architecture», (en línea: <https://doi.org/10.1787/753d5368-en>).

⁹ *Ibid.*, p. 14

¹⁰ OCDE. (2024). «Multilateral Development Finance 2024», (en línea: <https://doi.org/10.1787/8f1e-2b9b-en>).

¹¹ O'SULLIVAN, O. (2025). «First USAID closes, then UK cuts aid: what a Western retreat from foreign aid could mean», Chatham House, (en línea: <https://www.chathamhouse.org/2025/03/first-usaid-closes-then-uk-cuts-aid-what-western-retreat-foreign-aid-could-mean>).

¹² NACIONES UNIDAS. (2023-b). «The sustainable Development Goals Report». (en línea: https://unsstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023_Spanish.pdf)

personas en situación de inseguridad alimentaria severa, un importante retroceso para el ODS 2. En otras palabras: la cantidad, calidad y los tipos de recursos financieros que se han movilizado han sido insuficientes para cumplir las metas establecidas y la ansiada transición de los miles de millones a los billones de dólares («*from billions to trillions*») nunca se ha materializado¹³.

Ante este escenario y tras un llamamiento del Secretario General de Naciones Unidas, Antonio Guterres, la Asamblea General, mediante la Resolución 78/231 de 22 de diciembre de 2023¹⁴, decide convocar una Cuarta Conferencia sobre la Financiación para el Desarrollo en 2025, «*acogiendo con beneplácito el ofrecimiento del Gobierno español*» de que ésta se celebre en España (párrafo 30)¹⁵. La resolución especifica que la Conferencia tendrá, entre otros fines, el de evaluar los progresos realizados en la aplicación de los compromisos de las tres Conferencias previas, determinar los obstáculos encontrados en el cumplimiento de las metas que éstas habían fijado, identificar las iniciativas necesarias para superarlos y abordar cuestiones nuevas e incipientes, incluido el apoyo a la reforma de la arquitectura financiera internacional.

Desafortunadamente, pese a que la urgencia y las necesidades son claras, el contexto geopolítico y económico en el que se desarrollará la Conferencia de Sevilla hace pensar que la búsqueda de consensos será particularmente difícil.

¹³ COMISIÓN INTERNACIONAL DE EXPERTOS SOBRE FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO. (2025). «Financing a Sustainable Future: Proposals for a renewed global development finance agenda», p.4, (en línea: https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2025-02/ICE_Final%20Report.pdf).

¹⁴ NACIONES UNIDAS, Asamblea General (2023). Resolución A/RES/78/231, párrafo 29, (en línea: <https://docs.un.org/es/A/RES/78/231>)

¹⁵ La designación de España como país anfitrión se incluyó a continuación en un proyecto de resolución presentado por el Comité Preparatorio a la Asamblea General. (<https://docs.un.org/es/A/CONF.227/2024/PC/L.1>). Se hará definitiva con la adopción de la Resolución 78/271 del 11 de abril de 2024 (*ad infra*).

Capítulo II

EL CONTEXTO DE LA CUARTA CONFERENCIA: EL MULTILATERALISMO EN JUEGO

1. Un contexto geopolítico fragmentado y la erosión del multilateralismo

El retroceso observado en el ámbito del desarrollo coincide —no es casualidad— con un momento de crisis de credibilidad y legitimidad del sistema multilateral y del orden liberal internacional basado en reglas. En consecuencia, el reto al que se enfrenta la Conferencia va más allá de cambiar el sistema de financiación para el desarrollo: en ella están en juego la credibilidad y eficacia del multilateralismo. Cabe detenerse brevemente en este aspecto para comprender mejor los retos que plantea la Conferencia.

Desde hace unos años, nos encontramos ante un cuestionamiento del multilateralismo, entendido como sistema para gestionar y dar respuesta a los grandes desafíos de nuestro tiempo, sistema fundamentado en el diálogo, la coordinación entre Estados, la búsqueda de acuerdos o soluciones colectivas y las normas e instituciones internacionales. Mientras que los desafíos globales —el cambio climático, la reducción de las desigualdades, la prevención de pandemias, la lucha contra el terrorismo internacional o la protección de los derechos humanos— no pueden afrontarse en solitario por ningún país, la confianza en las instituciones multilaterales que emergieron en la segunda mitad del siglo XX ha disminuido notablemente¹⁶.

La creciente rivalidad entre potencias, la pandemia de Covid-19 y el colapso del comercio y los flujos de inversión internacional, la guerra en Ucrania y la subsecuente crisis económica y energética, el estallido de un nuevo conflicto en

¹⁶ TOYGÜR, I. et al. (2024). «Global Bridges: the EU and the Global South for an inclusive multilateralism», IE Global Policy Center. (en línea: https://docs.ie.edu/GPC/Global_Bridges_The_EU_and_the_Global_South_for_an_inclusive_multilateralism.pdf).

Oriente Medio y las nuevas guerras comerciales son algunas de las manifestaciones de un orden internacional cada vez más fragmentado y competitivo. Tras tres décadas de globalización e integración acelerada, nos hallamos hoy en un contexto geopolítico y geoeconómico más tenso y fragmentado, consecuencia de la concatenación de crisis¹⁷.

En el plano económico, a pesar de una aparente recuperación económica tras la recesión de 2020, ésta es desigual y las perspectivas de crecimiento a largo plazo han empeorado para muchos países. La OCDE prevé una ralentización económica, con tasas de crecimiento bajas y una inflación todavía elevada, que afectará especialmente a los países en vías de desarrollo¹⁸, agravando los problemas relativos al sobreendeudamiento, mermando su potencial de desarrollo y acentuando la divergencia con el mundo desarrollado.

En el plano geopolítico, el auge de nuevas potencias medias como la India, Turquía, Sudáfrica, Brasil o Indonesia —pertenecientes al llamado «Sur Global»— ha modificado la relación de fuerzas en el tablero internacional, dando paso a un mundo más multipolar¹⁹. A pesar del estatus de Estados Unidos, China y Rusia como grandes potencias, la distribución mundial del poder económico, diplomático, militar o tecnológico ha cambiado, dispersándose entre nuevos actores que actúan según sus propios intereses y gozan de capacidad para influir decisivamente en el transcurso de la política global²⁰.

Estos actores, junto con la mayoría de los Estados del Sur Global, reclaman hoy una reforma profunda de las estructuras de gobernanza internacional, de manera que reflejen más adecuadamente los nuevos equilibrios de poder. Desde la membresía en el Consejo de Seguridad de la ONU al reparto del poder de voto en el FMI, los países africanos, asiáticos y latinoamericanos exigen estar representados en los órganos de toma de decisiones multilaterales de forma proporcional a su peso económico y demográfico²¹. Aducen que las instituciones económicas y financieras existentes no fueron diseñadas para gobernar adecuadamente un mundo poscolonial y globalizado, en el que hay 149 Estados más que cuando se celebró la conferencia de Bretton Woods²². En consecuencia, y aunque —como se verá más adelante— existen importantes diferencias entre ellos en función de sus características e intereses particulares, están unidos en reclamar una modificación

¹⁷ AIYAR, S. *et al.* (2023). Geoeconomic fragmentation and the future of multilateralism, *IMF Staff Discussion Notes*, No. SDN/ 2023/001. (en línea: <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2023/01/11/Geo-Economic-Fragmentation-and-the-Future-of-Multilateralism-527266>)

¹⁸ OCDE. (2025). *Op Cit*, p. 16.

¹⁹ TOYGÜR, I. *et al.* (2024). *Op cit*.

²⁰ COOPER, E. y ASHFORD, E. (2025). «Yes, the World Is Multipolar», *Foreign Policy*. (en línea: <https://foreignpolicy.com/2023/10/05/usa-china-multipolar-bipolar-unipolar/>).

²¹ GOWAN, R. (2023). «Cambio de poder en la ONU», *La Vanguardia*. (en línea: <https://www.lavanguardia.com/internacional/vanguardia-dossier/revista/20231102/9274760/cambio-onu.html>).

²² BURGUETE, V. (2024). «Reforma de la arquitectura financiera internacional: la lucha entre el Norte y el Sur Global», p. 10. *CIDOB*. (en línea: <https://www.cidob.org/publicaciones/reforma-de-la-arquitectura-financiera-internacional-la-lucha-entre-el-norte-y-el-sur>)

de los equilibrios de poder institucionales en favor del Sur Global. Es más, ante la percibida ineficacia del sistema de Naciones Unidas o ante el bloqueo del órgano de resolución de disputas comerciales de la OMC, estos actores están hoy emprendiendo la construcción de un multilateralismo alternativo o «plurilateralismo»²³, basado en formatos más reducidos y flexibles como los BRICS²⁴ y su Nuevo Banco de Desarrollo, o coaliciones ad-hoc (por ejemplo, la iniciativa de Bridgetown sobre financiación climática y para el desarrollo).

Ante estas aspiraciones legítimas de un sistema más inclusivo y representativo, los países comprometidos con el multilateralismo, como es el caso de España, se enfrentan al reto de diseñar nuevos equilibrios y consensos que permitan reconciliar sus intereses y su posición en el mundo con esta nueva realidad. Como expone José Antonio Alonso, catedrático de economía aplicada y miembro de la Comisión de Expertos de Naciones Unidas sobre Financiación para el Desarrollo, *«Europa y Estados Unidos deben entender que de poco vale mantener el control de instituciones crecientemente inoperantes: parece mejor renunciar a ese privilegio para sentar las bases desde las que ordenar, de manera compartida, el mundo que viene»*²⁵.

Sin embargo, en el llamado Norte Global u Occidente, el incremento de la polarización política y la vuelta del nacionalismo más identitario en Estados Unidos y en varios países de la Unión Europea se ha traducido en un repliegue hacia los intereses nacionales, en detrimento del compromiso con el multilateralismo y la cooperación internacional. Las decisiones del presidente estadounidense Donald Trump, apenas una semana después de su inauguración, de denunciar el Acuerdo de París sobre el Clima²⁶ y de paralizar prácticamente toda la actividad de USAID, la agencia de cooperación internacional al desarrollo estadounidense (el mayor donante global de AOD), son un ejemplo claro. El impacto de estas decisiones a medio y largo plazo difícil de calcular, pero no cabe duda de que se trata de un duro revés a la lucha contra la pobreza, con gravísimas consecuencias directas sobre las vidas de las personas que recibían esta ayuda. En línea con la doctrina de *«America First»*, la nueva administración ha declarado abiertamente su intención de retirarse de organizaciones internacionales como la Organización Mundial de la Salud (efectiva en enero de 2025) o la UNESCO, alegando su ineficacia o su irrelevancia para los intereses estadounidenses. Es más, ha relanzado

²³ BELHAJ, F. (2024). «The Shift from Multilateralism to Plurilateralism», Policy Center for the New South, (en línea: https://www.policycenter.ma/sites/default/files/2024-05/PB_26_24%20%28Ferid%20Belhaj%29.pdf).

²⁴ Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, hoy ampliado a 10 Estados con la adhesión de Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Etiopía, Indonesia e Irán.

²⁵ ALONSO, J.A. (2024). «Hacia un renovado sistema de financiación para el desarrollo», CIDOB. (en línea: <https://www.cidob.org/publicaciones/hacia-un-renovado-sistema-de-financiacion-para-el-desarrollo>).

²⁶ TRUMP, D. (2025, 20 de enero). « Executive Order n° 14162 Putting America First In International Environmental Agreements», *The White House* (en línea: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/putting-america-first-in-international-environmental-agreements/>).

la guerra comercial iniciada en 2017, imponiendo aranceles a las importaciones provenientes de sus países vecinos (Canadá y México) y de sus principales socios comerciales, incluidos la Unión Europea y China. Con estas decisiones – cuyas plenas consecuencias están aún por verse –, EE.UU., el principal impulsor del sistema multilateral hace apenas tres décadas, vuelve a una lógica basada en la afirmación de su soberanía e intereses nacionales y a la toma unilateral de decisiones.

Por su parte, la Unión Europea mantiene el multilateralismo como uno de los principios centrales e inamovibles de su política exterior, pero el auge en su seno de fuerzas políticas nacionales que desconfían o incluso muestran un claro rechazo hacia las organizaciones y los procesos de diálogo internacionales hace cada vez más difícil que la voz de la UE se escuche con fuerza y claridad, contribuyendo al bloqueo de estos foros. Desde las instituciones europeas, el énfasis en la autonomía estratégica y la necesidad de adaptarse a un mundo mucho más transaccional obligan a cambiar el enfoque de la cooperación tradicional por una lógica más geoestratégica, que se refleja en la adopción de nuevos instrumentos como el Global Gateway, más centrados en la inversión y en la protección y promoción de intereses económicos europeos²⁷.

Ambas tendencias —la nueva distribución internacional del poder y la pérdida de confianza en el multilateralismo por parte de sus valedores tradicionales— confluyen hoy para dibujar un panorama geopolítico menos cooperativo, más incierto y más volátil. Sin embargo, como se tratará de argumentar más adelante, no significa que estemos ante una fractura absoluta en términos de Norte-Sur ni que se pueda reducir el panorama internacional a la noción de «*the West versus the Rest*»²⁸, sino que estamos en un escenario de alineamientos múltiples y cambiantes, más difíciles de predecir y gestionar, pero que también ofrecen posibilidades de cooperación²⁹.

2. Proteger la credibilidad de las instituciones multilaterales: 2025 es un año clave.

En este escenario, los foros multilaterales como los organismos especializados de la ONU, las Instituciones Financieras Internacionales o las COP sobre Cambio Climático se enfrentan al reto existencial de mantener la credibilidad como espacios verdaderamente propicios para el diálogo constructivo y la búsqueda de soluciones efectivas y aplicables.

²⁷ OLIVÍE I., O'SHEA, M. (2023). «Ayuda al desarrollo y geopolítica: la iniciativa Global Gateway de la UE», *Real Instituto El Cano*, (en línea: <https://www.realinstitutoelcano.org/policy-paper/ayuda-al-desarrollo-y-geopolitica-la-iniciativa-global-gateway-de-la-ue/>)

²⁸ BARBÉ, E. (2023). «Orden en transición y normas en discusión», *Revista d'Afers Internacionals* n°134, (en línea: doi.org/10.24241/rcai.2023.134.2.21).

²⁹ TOYGÜR, I. (2024). *Op cit.*

Desde la aprobación de la Agenda 2030 y el Acuerdo de París en 2015, pese a algunos éxitos como la COP28 o el Tratado de Alta Mar, los avances multilaterales han sido limitados. El Pacto para el Futuro, acordado en 2024 bajo el lema «*Soluciones Multilaterales para un Mundo Mejor*»³⁰, abrió esperanzas en algunas áreas pero no cumplió con las expectativas de reformas de calado que albergaban muchos países del Sur Global³¹.

En esta línea, la FfD4 debe conectarse con la Cumbre del G20 en Johannesburgo (Sudáfrica) y con la COP30 en Belém (Brasil), que se celebrarán también este año. Como señalaban en un reciente artículo conjunto³² el Presidente del Gobierno Pedro Sánchez y los presidentes Luiz Inácio Lula da Silva y Cyril Ramaphosa, 2025 es un año crucial para el multilateralismo, en el que estas tres grandes citas pueden y deben «servir de hitos en un compromiso renovado con la inclusión, el desarrollo sostenible y la prosperidad compartida». En consecuencia, se espera que los avances tangibles que se logren en estas tres citas globales permitan recuperar la legitimidad y credibilidad de la cooperación multilateral.

3. Expectativas generales sobre la FfD4: el coste de la inacción

Las expectativas respecto de la Conferencia, una década después de la Conferencia de Adís Abeba y a sólo 5 años de 2030, son muy altas. El Informe de la Comisión Internacional de Expertos sobre la Financiación para el Desarrollo, convenido por UN DESA y cuyo trabajo ha sido financiado por el Gobierno español³³, subraya que la Conferencia es una oportunidad para propiciar una expansión masiva de la inversión, poner en marcha la reforma de la arquitectura financiera internacional y garantizar una gobernanza más inclusiva, representativa y efectiva a nivel global y regional, con el objetivo de ayudar a reconstruir la confianza en las instituciones internacionales.

Estos objetivos quizá parezcan excesivamente ambiciosos. Sin embargo, una FfD4 «fallida», en la que (en el peor de los casos) no se alcance un documento final consensuado, en la que las conclusiones alcanzadas estén excesivamente

³⁰ NACIONES UNIDAS. (2024). Pacto para el Futuro. Resolución A/RES/79/1. (en línea: <https://docs.un.org/es/A/RES/79/1>)

³¹ BRENDER, R. (2024). «The UN Pact for the Future: a Modest Boost for Global Governance». Egmont Institute. (en línea: <https://www.egmontinstitute.be/the-un-pact-for-the-future-a-modest-boost-for-global-governance-reform/>).

³² SÁNCHEZ, P., LULA DA SILVA L.I., RAMAPHOSA, C. (2025). «Unir nuestras fuerzas para superar los desafíos globales», Le Grand Continent, (en línea: <https://legrandcontinent.eu/es/2025/03/06/lula-ramaphosa-sanchez-unir-nuestras-fuerzas-para-superar-los-desafios-globales/>).

³³ COMISIÓN INTERNACIONAL DE EXPERTOS SOBRE FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO. (2025). «Financing a sustainable future: proposals for a renewed global development finance agenda», (en línea: https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2025-02/ICE_Final%20Report.pdf). Se prevé que este informe, presentado el 10 de febrero y de carácter académico, sirva como apoyo a las negociaciones.

diluidas frente a las ambiciones iniciales o sean demasiado vagas (es decir, que no sean traducibles en políticas viables y con resultados medibles), corre el riesgo de dar argumentos a quienes denuncian el fracaso o la ineficacia de todo el proceso y erosionar un poco más el sistema multilateral.

Siendo algo más realistas, la Conferencia de Sevilla, como es lógico, será difícilmente capaz de dar una respuesta a todas las cuestiones que se plantean. No obstante, si se quiere mantener su credibilidad, tanto el proceso negociador como el documento final deberán plasmar avances significativos en las áreas donde se estén generando mayores expectativas: la reforma de la arquitectura financiera internacional, la sostenibilidad de la deuda, la cooperación fiscal internacional o la inversión privada en los países en desarrollo. Deberán ir acompañados, además, de mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas suficientemente claros y realistas para que las declaraciones de voluntad se conviertan en acciones concretas con resultados tangibles. Como defendió la Secretaria de Estado de Cooperación, Eva Granados, en la segunda reunión del Comité Preparatorio de la Conferencia, se deberán *«identificar las propuestas de impacto que puedan transformarse en acciones concretas en Sevilla, sin olvidar llegar a consensos sobre las reformas a medio y largo plazo para transformar el sistema»*³⁴.

En otras palabras, hará falta pragmatismo y capacidad de compromiso por todas las partes, que aporten al substrato técnico de la Conferencia la imprescindible voluntad política de avanzar. Está en juego el cumplimiento de los ODS, pero también el sistema multilateral en su conjunto.

³⁴ GRANADOS, E. (2024). Intervención en el Comité Preparatorio de la Cuarta Conferencia (en línea: https://estatements.unmeetings.org/estatements/14.0492/20241203100000000/WoFDDSP1zw/mlPayV-qI_nyc_es.pdf)

Capítulo III

ROAD TO SEVILLA: EL COMITÉ PREPARATORIO
Y EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN

La siguiente sección abordará las cuestiones organizativas relativas al proceso preparatorio y el papel de España como anfitrión de la Conferencia, por el impacto que estos aspectos tienen en el desarrollo sustantivo de las negociaciones.

1. El proceso preparatorio en Naciones Unidas

El proceso preparatorio comienza oficialmente con la Resolución 78/231 de 22 de diciembre de 2023³⁵ de la Asamblea General, mediante la que se decide convocar la Conferencia. La Resolución instituyó un Comité Preparatorio Intergubernamental «PrepCom» (párrafo 31), encargado de los preparativos sustantivos, organizativos, y de procedimiento de la Conferencia, y fijó sus periodos de sesiones.

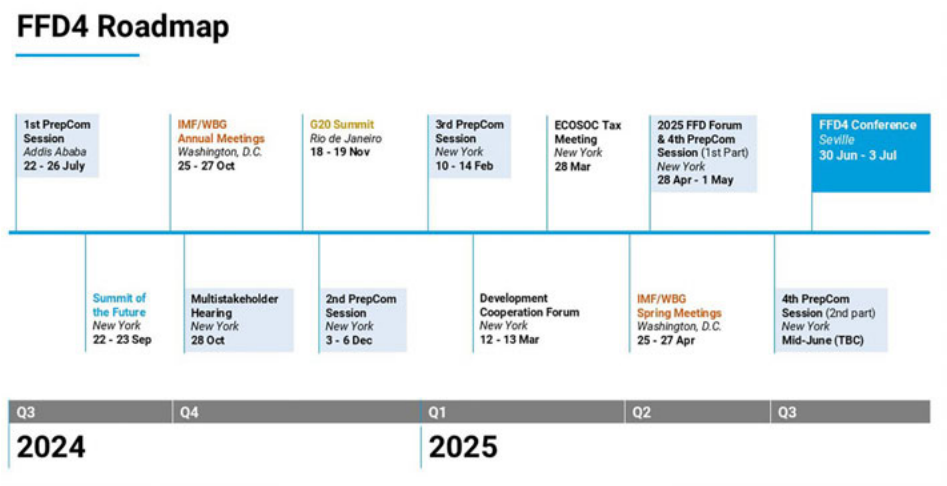


Figura 1 – Hoja de Ruta para la FfD4. Fuente: <https://financing.desa.un.org/ffd4>

³⁵ NACIONES UNIDAS, Asamblea General (2023-a). Resolución A/RES78/231, párrafo 29. (en línea: <https://docs.un.org/es/A/RES/78/231>) Esta primera resolución se completa posteriormente con la Resolución 78/271 del 11 de abril de 2024 que desarrolla algunos aspectos adicionales (A/RES/78/271. en línea: <https://docs.un.org/es/A/RES/78/271>)

Este Comité Preparatorio cuenta con una mesa (*bureau*) que coordina todos los trabajos previos. Esta mesa incluye a dos o tres miembros de cada grupo regional: Canadá, Noruega y Portugal (Europa Occidental y Otros); Rusia y Polonia (Europa Oriental); China, Irán y Nepal (Asia-Pacífico); Brasil, Colombia y México (América Latina y el Caribe); y Burundi, Sudáfrica y Zambia (África). Además, España, como país anfitrión, e Iraq, en su calidad de presidente del G-77, participan como miembros *ex officio*, con voz pero sin voto. La copresidencia de la mesa está en manos de Portugal y Burundi, quienes deberán guiar todo el proceso preparatorio y tienen el cometido de definir las agendas de trabajo y de resolver posibles diferencias. Se han designado también cuatro cofacilitadores, encargados de liderar las negociaciones del documento final: Zambia, Nepal, Noruega y México.

Se ha nombrado Secretario General de la Conferencia a Li Junhua, Secretario General Adjunto de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas. La Conferencia contará también con una Presidencia, que será elegida oficialmente en Sevilla el 30 de junio, junto con 24 Vice-Presidencias de los diferentes grupos geográficos y una vice-presidencia *ex officio* que ostentará España³⁶.

2. La negociación sobre el documento final: ¿dónde estamos?

El centro del proceso preparatorio es, lógicamente, el documento final de la Conferencia, que recibirá previsiblemente el nombre de «Compromiso de Sevilla». La clave radica en si se logra llegar a Sevilla con un documento cerrado y consensuado en las reuniones del PrepCom, o si, al contrario, se deberá seguir negociando hasta el final de la Conferencia, con el riesgo que ésto entraña de que finalmente no se llegue a un acuerdo. Las reglas de procedimiento provisionales especifican que la Conferencia deberá hacer todo lo posible para adoptar sus decisiones por consenso, pero que si éste no fuese posible, las decisiones se tomarán por mayoría de dos tercios de los Estados presentes y votantes³⁷. Si se logra cerrar un documento, se prevé que la Asamblea General de Naciones Unidas endose el informe en octubre y se publique el documento de resultados final.

Entre 2024 y los primeros meses de 2025 se han celebrado varias sesiones del Comité Preparatorio en las que se han alcanzado algunos hitos especialmente relevantes. El 22 de noviembre de 2024, sobre la base de las aportaciones de más de 300 países, organizaciones de la sociedad civil, y organizaciones internacionales,

³⁶ COMITÉ PREPARATORIO. (2024). Provisional rules of procedures of the Fourth International Conference on Financing for Development, (en línea: <https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2024-12/FfD4%20provisional%20rules%20of%20procedure%20and%20draft%20decision%20CRP5%20Rev.1%205%20Dec.pdf>). Regla n°6.

³⁷ Ibid, Regla n° 35.

les³⁸, los cofacilitadores presentaron el *Elements Paper*³⁹. Este documento, que recogía una amplia selección de propuestas sustantivas, se debatió en la segunda PrepCom celebrada del 3 al 6 de diciembre.

A raíz de estos debates, el 17 de enero los cofacilitadores circularon el borrador cero del documento final⁴⁰. Este documento fue el foco de la tercera PrepCom (febrero), junto con el Informe de la Comisión Internacional de Expertos sobre Financiación⁴¹. Tras la presentación general y una lectura párrafo por párrafo, el 10 de marzo se publicó una revisión del borrador cero, bajo el título «primer borrador»⁴². Sobre esta base, se procederá a una nueva lectura, con negociaciones línea por línea en la que los Estados podrán aportar sus comentarios y propuestas de modificación (24 de marzo – 4 de abril). Los días 28 y 29 de abril se celebrará también en Nueva York el Foro anual sobre Financiación del Desarrollo del ECOSOC, que podrá ser una oportunidad adicional de continuar con las negociaciones informales. Las preparaciones culminarán con la cuarta PrepCom, dividida en dos sesiones entre el 30 de abril y mediados de junio, y en la que se prevé también una negociación línea por línea del texto. Los cofacilitadores han publicado una hoja de ruta que recapitula el proceso negociador⁴³.

Por otra parte, el desarrollo o «mecánica» de las negociaciones merece una atención especial. Las negociaciones se llevan a cabo por las Misiones ante Naciones Unidas en Nueva York. Cabe destacar que la UE negocia en bloque, por lo que en las sesiones preparatorias España no interviene con capacidad nacional, sino que se debe coordinar con la posición con los demás Estados Miembros, lo que supone un desafío añadido a la hora de fijar posiciones más ambiciosas como hace España. Además, como Secretaria pro tempore de las Cumbres Iberoamericanas, España está trabajando con los países iberoamericanos para presentar una posición común sobre estas algunas cuestiones como las nuevas métricas para medir la AOD (TOSSD y «*Beyond GDP*»).

Otros países también negocian en bloque, aunque con procedimientos de coordinación más informales que los de la UE, como es el caso del G-77 (presidido actualmente por Irak), cuyos miembros se han dividido las negociaciones

³⁸ COMITÉ PREPARATORIO. (2024). Inputs to the Elements Paper for FfD4. (enlaces a todas las contribuciones accesibles en línea: <https://financing.desa.un.org/ffd4/inputs-element-paper>).

³⁹ COMITÉ PREPARATORIO (2024). Elements Paper for the outcome document of the Fourth International Conference on Financing for Development (en línea: https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2024-11/FfD4%20Elements%20paper_Nov%202022.pdf).

⁴⁰ COMITÉ PREPARATORIO. (2025). Zero draft: Outcome Document of the Fourth International Conference on Financing for Development. (en línea: <https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2025-01/FfD4%20Outcome%20Zero%20Draft.pdf>).

⁴¹ COMISIÓN INTERNACIONAL DE EXPERTOS SOBRE FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO. (2025), *Op Cit*.

⁴² COMITÉ PREPARATORIO. (2025). First Draft: Outcome Document of the Fourth International Conference on Financing for Development. (en línea: <https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2025-03/FFD4%20Outcome%20First%20Draft.pdf>).

⁴³ COMITÉ PREPARATORIO (2024). «*Negotiations Roadmap for the outcome document*», (en línea: <https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2025-01/FfD4%20negotiations%20roadmap.pdf>).

por temas (ej: Angola lidera la negociación sobre recursos públicos nacionales mientras que Egipto seguirá las negociaciones sobre la cuestión de la deuda).

3. La Conferencia y España como país anfitrión: aspectos logísticos

El proceso preparatorio de cualquier reunión o cumbre internacional es complejo, pero una conferencia de la escala de la FfD4, supone un reto organizativo y logístico adicional. Se esperan cerca de 200 delegaciones, unos 40-50 Jefes de Estado y de Gobierno, más de 100 ministros y entre 10.000 y 12.000 participantes (incluyendo a representantes de la sociedad civil). En este sentido, destaca la importante labor diplomática que está realizando España para garantizar una presencia de alto nivel en la Conferencia, que se complementa con un fondo fiduciario en el que participen varios países para financiar los desplazamientos de delegaciones a Sevilla⁴⁴.

a. Organización en el plano interno

En el plano interno, la organización de la FfD4 se está coordinando desde la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores (SECI), quien ha designado a Dña. Mónica Colomer de Selva, de la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible, como Embajadora en Misión Especial para la Financiación del Desarrollo. Desde el MAUEC se está gestionando también la conclusión del Acuerdo de Sede con Naciones Unidas y una parte de las contrataciones públicas. Además, se ha creado en Presidencia del Gobierno una Oficina para la coordinación de la parte logística, dependiente de la Secretaría General. Para coordinar la preparación y fijar la posición española respecto del contenido de las negociaciones, que es competencia de varios departamentos ministeriales y entidades públicas, se han establecido grupos de trabajo en el MAUEC, en el Consejo de Cooperación o en la Comisión Interministerial de Cooperación al Desarrollo. Se han hecho también esfuerzos por recabar las aportaciones de la sociedad civil, del sector privado y de la academia de cara a la contribución española al Elements Paper y al borrador cero (se celebró al efecto una jornada multi-actor en noviembre de 2024).

b. La Agenda de la Conferencia

En cuanto al desarrollo práctico de la Conferencia, el PrepCom presentó en junio de 2024 una agenda provisional, que deberá ser adoptada oficialmente el primer día de la Conferencia (30 de junio). Dicha agenda es, por el momento,

⁴⁴ Ver: <https://financing.desa.un.org/ffd4/participate/donors>.

muy sintética y se desarrolla en la propuesta sobre la organización del trabajo de la Conferencia⁴⁵, que prevé reuniones plenarias y mesas redondas. Los detalles se irán definiendo en los próximos meses, pero puede encontrarse una traducción y resumen de la Agenda Provisional en el Anexo I de este documento.

Como se ha mencionado anteriormente, se barajan diferentes escenarios en función de si el documento final llega abierto o cerrado a la Conferencia. En caso de llegar muy abierto (es decir, con desacuerdos en numerosos puntos), se disolvería el *Bureau*, España tendría la opción de asumir la Presidencia de la Conferencia y se crearía un Comité Principal (*main committee*), donde estarían representados todos los Estados y que continuaría negociando en paralelo a la Plenaria. Esto supondría un desafío logístico de primer orden (implica proveer servicios, incluida la traducción, en dos grandes salas en lugar de una), por lo que se contempla también la posibilidad, si quedan sólo algunos aspectos del documento por cerrar, de que España se convierta en facilitador, promoviendo las gestiones y negociaciones al más alto nivel para llegar a acuerdos pero sin tener que constituir el Comité Principal.

⁴⁵ COMITÉ PREPARATORIO. (2024). «Provisional Agenda of the Fourth International Conference on Financing for Development», (en línea <https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2024-12/A-CONF227-2024-PC-L2%20.pdf>). «Proposed organization of work of the Fourth International Conference on Financing for Development», (en línea: https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2024-12/Proposed%20organization%20of%20work%20%20FD4%20-%20CRP4_%202%20Dec.pdf)

Capítulo IV

RETOS DE LA CONFERENCIA: ¿CÓMO CONSTRUIR CONSENSOS?

1. Introducción

Una vez analizado el proceso de negociación, el presente capítulo aborda el contenido sustantivo del documento y tratará de responder a la cuestión central del ensayo ¿cómo construir consensos? El análisis se focalizará en cuatro cuestiones representativas, con el objetivo de identificar cuáles son los grandes puntos de acuerdo y de discordia entre los principales bloques negociadores y cómo pueden emerger acuerdos satisfactorios en algunos de estos temas.

Con todo, debe tenerse en cuenta que las negociaciones sobre el texto final están aún en sus primeras etapas y que nos encontramos en un contexto internacional constantemente cambiante e influido, entre otras cosas, por las decisiones de política económica y comercial del presidente Trump⁴⁶.

2. Selección de los temas

El documento final comienza con un apartado general titulado «Un Marco Financiero Global», una suerte de introducción general que plasma los compromisos sobre los principales temas transversales como el enfoque de derechos, la reducción de desigualdades – incluida la desigualdad de género – y la lucha contra el cambio climático. El segundo apartado se subdivide en capítulos correspondientes a las siete áreas de acción, que a su vez se subdividen en temáticas más

⁴⁶ Respecto de la posición estadounidense en las negociaciones, cabe resaltar que el nombramiento de la Representante Permanente de EEUU ante la ONU, Elise Stefanik, aún no ha sido confirmado por el Senado. Se espera que tome posesión en abril y que su llegada permita aclarar la posición de EEUU en algunos aspectos en los que hasta ahora se ha reservado su posición o ha mantenido cierta ambigüedad.

concretas. Por ejemplo: dentro del capítulo de ciencia, tecnología e innovación, se aborda la tecnología digital para fomentar la inclusividad financiera; dentro del área sobre el comercio se explora cómo fomentar las relaciones comerciales de los países menos avanzados. El último apartado se consagra a los Datos, el Monitoreo y el Seguimiento, con un lenguaje reforzado frente a los documentos anteriores.

Destacan la brevedad y la concisión del borrador, que trata de ser lo más enfocado posible a la acción, identificando entregables concretos y cuantificados. Se reduce de más de 60 a menos de 30 páginas y el primer borrador consta sólo de 59 párrafos frente a los 134 de la Agenda de Adís Abeba.

Por cuestiones de espacio, no pueden analizarse aquí en profundidad todas las cuestiones objeto de negociación, por lo que se ha optado por estudiar en detalle cuatro temáticas representativas y prioritarias para España⁴⁷, siguiendo el orden en el que aparecen en el borrador cero: la cooperación fiscal internacional y la lucha contra los flujos financieros ilícitos, la sostenibilidad de la deuda, la financiación climática y la reforma de la arquitectura financiera internacional.

Avanzar en estos temas es crucial para comenzar a cerrar la brecha de financiación, pero precisamente por su importancia y sensibilidad son también susceptibles de generar desacuerdos o incluso de poner en riesgo el éxito de la FfD4. Es más, en los cuatro temas seleccionados, España destaca por tener una posición ambiciosa e innovadora, que le puede permitir tender puentes y contribuir a tejer acuerdos, algo especialmente interesante si el documento final llega abierto a la Conferencia y el gobierno español asume la presidencia del Comité Principal.

Para cada uno de los temas elegidos, el análisis se basa fundamentalmente en el texto del borrador cero^{48 49} en las contribuciones de los Estados y bloques de Estados al Elements Paper, en las intervenciones o aportaciones durante el Tercer PrepCom de febrero⁵⁰ y en otros documentos en los que se explicita la posición de los gobiernos en las negociaciones. Se acude también al «*Earth Negotiations Bulletin*» publicado por el International Institute for Sustainable Development

⁴⁷ La identificación de las prioridades españolas se basa en la aportación de España al Elements Paper (https://financing.desa.un.org/sites/default/files/ffd4-inputs/2025-02/Spain_CONTRIBUTION-ELEMENTS%20PAPER.pdf), en las intervenciones de la Secretaría de Estado y el Director General de Políticas para el Desarrollo sostenible en las reuniones del PrepCom y en la información proporcionada por la EME Mónica Colomer.

⁴⁸ COMITÉ PREPARATORIO. (2025). Zero draft: Outcome Document of the Fourth International Conference on Financing for Development. (en línea: <https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2025-01/FfD4%20Outcome%20Zero%20Draft.pdf>).

⁴⁹ Si bien el primer borrador, que hace algunos cambios sustanciales en el texto, se publicó el 10 de marzo, los Estados negociadores todavía no han tenido ocasión de manifestar su posición respecto del mismo. Por tanto, se ha preferido aquí ceñir el análisis a la primera versión del texto y a las reacciones de los Estados y en su caso hacer algunas referencias al nuevo borrador, considerando que las principales cuestiones estudiadas y las conclusiones que se extraen sobre las posibilidades de consenso seguirán siendo relevantes a lo largo del proceso.

⁵⁰ Todas las declaraciones y aportaciones se recogen en la siguiente página: <https://financing.desa.un.org/preparatory-process-ffd4/third-prepcom/statements> y están clasificadas por temáticas y por países, bloques de países u organización.

con un resumen de las discusiones en el tercer PrepCom⁵¹. Por último, el análisis se apoya en el informe de la Comisión Internacional de Expertos, en documentos producidos por think tanks y en informes oficiales de la OCDE o la UNCTAD.

3. La cooperación fiscal internacional y la lucha contra los flujos financieros ilícitos

a. Concepto y contexto

La cooperación fiscal internacional ha sido uno de los temas clave de la Agenda de la Financiación para el Desarrollo desde Monterrey. Se enmarca en el capítulo de la movilización de recursos públicos domésticos (capítulo II.A), cuyas otras vertientes son la mejora de la eficacia de los sistemas tributarios nacionales y el alineamiento del gasto y la recaudación públicos con el desarrollo sostenible. Todos ellos son esenciales para financiar bienes públicos y reducir la desigualdad y la pobreza.

La cooperación internacional fiscal es un esfuerzo colectivo entre países para garantizar que las empresas, incluidas las grandes multinacionales, paguen impuestos de manera justa y equitativa en un mundo globalizado. Este tipo de cooperación es también crucial para combatir los flujos financieros ilícitos que socavan las bases impositivas nacionales mediante el blanqueo de capitales, la corrupción o la evasión fiscal. Uno de los principales problemas en esta materia es la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (*Base Erosion and Profit Shifting* o BEPS, por sus siglas en inglés), que permite a las multinacionales transferir artificialmente sus beneficios a jurisdicciones de baja o nula tributación. Otro es la existencia de paraísos fiscales, que permiten a empresas o individuos aprovechar lagunas normativas y la falta de transparencia de algunos sistemas para eludir tributos, provocando una competencia fiscal a la baja entre países. Esto resulta en una pérdida significativa de ingresos fiscales para los países donde se generan realmente esos beneficios, mayoritariamente países en desarrollo. Por otra parte, se calcula que los flujos financieros ilícitos provocan pérdidas cercanas a los 500.000 millones de dólares al año⁵², que afecta de manera desproporcionada a los países en desarrollo, dada su mayor dependencia del impuesto a la renta corporativa. La UNCTAD calcula que los países africanos

⁵¹ KANTAI T., DUBROVA A. y VOVK E. (2025). Summary of the 3rd Session of the Preparatory Committee for the 4th International Conference on FfD. *Earth Negotiations Bulletin/IISD*, Vol. 23 No. 16. (en línea: <https://enb.iisd.org/sites/default/files/2025-02/enb2316e.pdf>).

⁵² FACTI - High Level Panel on International Financial Accountability, Transparency And Integrity for achieving the 2030 agenda. (2021). «Report on Financial integrity for sustainable development». (en línea: https://factipanel.org/docpdfs/FACTI_Panel_Report.pdf).

pierden cerca de 88.000 millones de dólares anuales en ingresos debido a estos flujos ilícitos, lo que equivale al 3,7% del PIB del continente⁵³.

Para abordar estos problemas, se han hecho esfuerzos desde la OCDE y el G-20 (Marco Inclusivo OCDE/G20 sobre BEPS y la Iniciativa de Dos Pilares⁵⁴), incluyendo medidas como la implementación de un impuesto mínimo global del 15% sobre las ganancias de las multinacionales. No obstante, los países en desarrollo considera que esos avances son insuficientes, que la propuesta de distribución de lo recaudado no es equilibrada y, sobre todo, que la instancia elegida para los acuerdos (la OCDE) no es representativa⁵⁵. Por este motivo, en noviembre de 2023, a propuesta de una iniciativa africana y venciendo las resistencias de los países desarrollados, la Asamblea General de Naciones Unidas decidió asumir un papel más activo en la materia, dando luz verde a los trabajos de elaboración de una futura Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cooperación Fiscal Internacional⁵⁶. Las negociaciones para elaborar este tratado están en curso, aunque debe mencionarse la decisión de EEUU de retirarse de las mismas en febrero de 2025, generando incertidumbre sobre todo el proceso⁵⁷. Pese a estos obstáculos, la FfD4 ofrece una oportunidad para seguir avanzando.

b. Medidas propuestas en el borrador cero

El *zero-draft* adopta una postura relativamente ambiciosa respecto de la cooperación en este ámbito, plasmada en los párrafos 30 (apartados a. hasta h.) y 31 del documento [párrafos 23 y 24 del primer borrador]. El párrafo 30 recoge un compromiso de fortalecer la voz y la representación de todos los países en la arquitectura tributaria internacional, una de las exigencias centrales de los países en desarrollo. En una frase clave, que mantiene el primer borrador, se afirma el compromiso de todos los Estados miembros de garantizar que todas las empresas, incluidas las empresas multinacionales, paguen impuestos en aquellos países donde realicen su actividad económica. Se reitera la voluntad de participar constructivamente en las negociaciones sobre la Convención sobre Cooperación Fiscal de NNUU. Los Estados se comprometen también a mejorar la transparencia en materia fiscal y fomentar el intercambio de información (por ejemplo sobre la titularidad real de los activos). El texto adopta un lenguaje más moderado en lo relativo a los individuos ultra-ricos o grandes patrimonios (*«ultra-high net-wor-*

⁵³ UNCTAD. (2020). «Africa could gain \$89 billion annually by curbing illicit financial flows», (en línea: <https://shorturl.at/Q9YnU>).

⁵⁴ OCDE (s.f.). Base Erosion and Profit Shifting (en línea: <https://www.oecd.org/en/topics/base-erosion-and-profit-shifting-beps.html#beps-actions>).

⁵⁵ ALONSO, J.A. (2024), *Op. cit.*, p.20.

⁵⁶ NACIONES UNIDAS, Asamblea General. (2023-c). «Promoción en las Naciones Unidas de la cooperación internacional inclusiva y eficaz en cuestiones de tributación» A/RES/78/230 (en línea: <https://docs.un.org/en/A/RES/78/230>).

⁵⁷ EURODAD, European Network on Debt and Development (2025). «United States walks out of UN Tax Convention process», (en línea: <https://www.eurodad.org/us-walks-out-tax-convention>).

th individuals»), afirmando que se «considerará» extender las obligaciones de información (*reporting*) a estos individuos poseedores de grandes fortunas. Por último, se considera la posibilidad de explorar el uso de tributos innovadores o de impuestos de solidaridad globales, que se aplicarían de forma voluntaria por los países.

El párrafo 31, relativo a la lucha contra los flujos ilícitos internacionales recoge la resolución de establecer acuerdos en materia de regulación de proveedores de servicios que estén implicados en estos flujos; de fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y la homogeneización de estándares; y de crear una Reunión Especial del ECOSOC sobre integridad financiera. También fija un compromiso de mejora de las prácticas sobre la recuperación y devolución de activos derivados de actividades ilícitas y el establecimiento de un mecanismo de mediación multilateral para resolver contenciosos relacionados con estas cuestiones.

c. Análisis de posiciones y consensos posibles

El borrador cero es un punto de partida propuesto por los cofacilitadores para informar las negociaciones, pero ello no implica que exista un consenso en torno a las propuestas ni al lenguaje. La cooperación fiscal internacional es un tema en el que sí se aprecia con claridad una división entre el Norte (fundamentalmente los Estados miembros de la OCDE) y el Sur globales, aunque con ciertos matices, que pueden dar pie a la aparición de consensos.

Por un lado, el grupo de países africanos y el grupo de países menos avanzados (PMA) son claros partidarios de una mayor cooperación tributaria internacional^{58 59}, y abogan por fortalecer los compromisos de los párrafos 30 y 31. Por ejemplo, el grupo africano propone añadir un compromiso de introducir una mayor transparencia en las transacciones financieras y de reforzar la lucha contra el blanqueo de capitales, así como crear un registro global de la titularidad real de activos financieros. Ambos grupos, además de Cuba, Egipto y Pakistán⁶⁰, inciden en la necesidad de que las instancias de cooperación internacional sean verdaderamente representativas, rechazando la mención a la FATF (*Financial Action Task Force*, iniciativa del G-7), por considerar que ésta excluye injustamente a ciertos países en desarrollo. Sin embargo, a nivel del G-77+China, la declaración sobre el capítulo de recursos domésticos no hace mención alguna a la cuestión de la cooperación fiscal, señalando que las posiciones dentro del bloque no son

⁵⁸ MONKAM, N. (2024) «African Strategies to Combat Illicit Financial Flows». *Carnegie Endowment for International Peace*, (en línea: <https://carnegieendowment.org/research/2024/11/illicit-financial-flows-africa-tax?lang=en>).

⁵⁹ KARAKI, K., SAN, B., y BERENSMANN, K. (2025). «FfD4: Exploring Priorities for Africa». *European Think Tank Group*. (en línea: <https://ettg.eu/ffd4-priorities-for-africa/>).

⁶⁰ Estos países publicaron una declaración conjunta con sus propuestas de modificación del borrador cero: https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2025-02/FfD4%20Outcome%20Zero%20Draft_Final%20-Cuba%2C%20Egypt%2C%20Pakistan.pdf

homogéneas. Por citar sólo un aspecto: mientras que la India pide que se eliminen las referencias a la tributación de las grandes fortunas o a los gravámenes solidarios globales (*«global solidarity levies»*), los países africanos no cuestionan esta medida y Brasil la apoya firmemente.

Por otro lado, los Estados occidentales tampoco convergen plenamente en este ámbito. Estados Unidos y la mayoría de países de la OCDE no pertenecientes a la UE han votado en contra de las resoluciones de la Asamblea General relativas a la Convención Marco, esgrimiendo que infringían su soberanía fiscal, mientras que los países de la UE se abstuvieron. La posición de la UE sobre el borrador cero se centra en rebajar el lenguaje en algunos puntos y en evitar que se generen duplicidades con las iniciativas que ya existen en el marco de la OECD y el G-20. Particularmente, la UE es partidaria de suprimir el párrafo en el que se afirma que las empresas deberían tributar donde realicen su actividad económica. Como mínimo, propone lenguaje alternativo que recalque que la solución de dos pilares de la iniciativa BEPS ya es un importante logro en este sentido⁶¹.

Así, dentro de cada bloque pueden encontrarse posiciones divergentes. En este sentido, España tiene una posición más ambiciosa e incluso cercana a los planteamientos de algunos países en desarrollo, aunque siempre dentro del compromiso español con las iniciativas existentes y con la necesidad de evitar duplicidades como pide la UE. Esto queda reflejado en la contribución española al Elements Paper, en la que se defiende la cooperación eficaz e inclusiva para evitar una competición a la baja en materia fiscal (*«avoid a race to the bottom»*) o para avanzar hacia el establecimiento de un impuesto global mínimo sobre las grandes fortunas, una propuesta en la que se alinea con Brasil. España aboga además por el intercambio de buenas prácticas, el diseño de mecanismos anti-evasión y por la adopción de herramientas ayuden a garantizar la transparencia, en particular la creación de un registro global de activos financieros que identifique a los beneficiarios finales de dichos activos.

En consecuencia, esto sitúa a España en una posición favorable para tratar de forjar alianzas y negociar un texto final que recoja algunas de las demandas clave de los países en desarrollo (representatividad de las instituciones de cooperación fiscal, compromiso de mejorar las normas sobre tributación de las empresas multinacionales, creación de registros de activos o avances en materia de transparencia) y que a la vez respete las líneas rojas y las prioridades establecidas por los países desarrollados (generación de duplicidades, obligaciones de información para las grandes fortunas, respeto de la labor del FATF, voluntariedad de los impuestos globales de solidaridad, énfasis en el refuerzo de capacidades de los sistemas nacionales).

⁶¹ Todas las modificaciones propuestas por la UE pueden encontrar se aquí: <https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2025-02/250217%20EU%20comments%20on%20zero%20draft%20PDF%20provisional%20version%20.pdf>

4. Financiación Climática

a. Concepto y contexto

Aunque la lucha contra el cambio climático es un tema transversal en la agenda del desarrollo⁶², la financiación climática se aborda específicamente en el capítulo II.C del documento (párrafos 37 a 41 del borrador cero y párrafos 30 a 34 del primer borrador), dedicado la Ayuda Oficial al Desarrollo. En este capítulo se cubren también las cuestiones del volumen y asignación de los flujos de AOD (reiterando el objetivo del 0,7% de la RNB de los países desarrollados dedicado a la AOD), la eficacia y coherencia de las políticas de desarrollo y la arquitectura global de la cooperación al desarrollo. Muchas de ellas son cuestiones que ya ha incorporado la cooperación española. Cabe señalar algunas de las prioridades de España en este ámbito que recoge el documento, como la reforma de los Bancos Multilaterales de Desarrollo, la generalización del uso de nuevas métricas como el TOSSD (Ayuda Oficial Total para el Desarrollo Sostenible, por sus siglas en inglés) para medir de forma más comprensiva todos los flujos de ayuda al desarrollo⁶³, el fomento de la cooperación Sur-Sur y triangular, y el uso de indicadores que van más allá del PIB per cápita para medir los niveles de desarrollo (ir «*Beyond GDP*», empleando por ejemplo un Índice multidimensional de Vulnerabilidad).

Dentro de este bloque, el lenguaje y los compromisos acerca de la financiación climática forman parte de los puntos más contenciosos. La financiación climática se refiere a la financiación, procedente de fuentes públicas (multilaterales o bilaterales), privadas o alternativas, que tiene por objetivo apoyar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático en los países en desarrollo, incluida la transición energética hacia economías descarbonizadas. La Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 1992 (CMNUCC) recoge el compromiso de los países desarrollados de proporcionar estos recursos bajo el principio fundamental de «responsabilidades comunes pero diferenciadas»⁶⁴. La CMNUCC creó dos mecanismos financieros (Fondo Verde del Clima y Fondo para el Medio Ambiente Mundial) a los que se añadieron posteriormente el Fondo de Adaptación y el Fondo de Respuesta ante Pérdidas y Daños (2022). En la COP29 de Bakú (2024) se acordó el Nuevo Objetivo Colectivo Cuantificado

⁶² CAMELO, Mariana. (2024). «Aligning Climate Action and Development through SDG Financing: The Role of FfD4». *European Think Tank Group*, (en línea: <https://ettg.eu/climate-action-development-sdg-financing-ffd4/>).

⁶³ España es miembro del Foro Internacional de TOSSD que incluye a UE, Estados Unidos, Francia, Canadá, Brasil o Sudáfrica, entre otros.

⁶⁴ Este principio se basa en el reconocimiento que todos los países comparten una responsabilidad común para abordar los problemas ambientales globales, como el cambio climático, pero también reconoce que sus aportaciones y obligaciones deben diferenciarse en función de sus contribuciones históricas al problema y de sus capacidades y nivel de desarrollo actuales.

(NCQG), que prevé triplicar los flujos de financiación climática hacia los países en desarrollo hasta los 300.000 millones de dólares anuales (frente al objetivo fijado por el Acuerdo de París) y escalar la financiación climática total hasta los 1,3 billones de dólares anuales en 2035.

Sin embargo, una de las mayores dificultades reside en la falta de una definición compartida sobre qué exactamente puede computarse como financiación climática (la proporción en que deben contabilizarse las fuentes públicas, privadas o alternativas; la contabilización de las donaciones y préstamos en términos concesionales, etc.) y en qué medida se solapa con los flujos de AOD. Los países en desarrollo abogan por una definición más restrictiva, que excluya los instrumentos de mercado (préstamos en condiciones de mercado o seguros de crédito a la exportación) y que compute únicamente la parte concesional («*grant equivalent*»). Rechazan que se contabilice un mismo instrumento a la vez como financiación climática y como AOD. En cambio, los países desarrollados, incluyendo a España, computan gran parte de su financiación climática dirigida a países en desarrollo como AOD, a la vez que computan también otros instrumentos no concesionales vinculados al clima como «otros flujos oficiales» según la medida TOSSD. Esta falta de definición ha suscitado complejos debates en las COPs, que se reflejan hoy también en las negociaciones de la FfD4.

b. Propuestas del borrador cero

El borrador cero dedica el párrafo 39 a la «Financiación para el clima, la biodiversidad y los ecosistemas» [párrafo 34 del primer borrador]. El texto reitera en primer lugar la necesidad de aumentar la financiación climática para alcanzar los objetivos anteriormente mencionados, precisando que se deberá velar por que la financiación climática sea *adicional*, alineada con las necesidades de los países en desarrollo y por que sean los países desarrollados quienes lideren la movilización de fondos. Entre las principales medidas, el borrador solicita aumentar urgentemente las contribuciones al Fondo de Pérdidas y Daños, asegurando un diseño inclusivo y una asignación equitativa de fondos a los países en desarrollo, especialmente aquellos más vulnerables, utilizando instrumentos como financiación de carbono, seguros de riesgo y canjes de deuda. Se propone mejorar la eficacia y el acceso a los mecanismos de financiación climática, simplificando y armonizando los requisitos de solicitud y ejecución, eliminando las barreras de acceso y fomentando la cooperación con los MDBs. Por último, se aboga por incorporar nuevas iniciativas de financiación climática en el marco de instituciones ya existentes en lugar de crear nuevas entidades. El primer borrador mantiene esencialmente las mismas medidas, reformulando el lenguaje para hacerlas más concretas y operativas.

c. Análisis de posiciones y consensos posibles

La reclamación de los países en desarrollo, en particular de los PMA y el grupo AOSIS⁶⁵, y expresada repetidamente por el G77+China se centra en el concepto de «adicionalidad». Es decir, reclaman que no se contabilicen los mismos flujos financieros como AOD y como financiación climática, sino que se movilicen recursos financieros separados, «nuevos y adicionales» para cumplir con los objetivos separados de desarrollo y climáticos. De lo contrario, argumentan que se produciría un incumplimiento «de facto» de los compromisos adquiridos por los países en desarrollo y una merma sustancial de los recursos financieros disponibles. En respuesta, los países donantes como los Estados Miembros de la UE defienden que la financiación climática también es desarrollo. Por ejemplo, financiar la construcción de infraestructuras resilientes a los desastres naturales (inversión en energías renovables, infraestructura resistente a inundaciones, etc) contribuye a la vez al desarrollo y a la adaptación al cambio climático. Aun así, los países donantes recuerdan que aceptar que la financiación climática pueda contabilizarse como AOD, al menos en parte, no supone que no se puedan aumentar los objetivos de financiación tanto climática como al desarrollo, como ya se hizo en la COP29. En otras palabras, reconocer la complementariedad de ambos tipos de financiación no es incompatible en la práctica con la creación de fondos nuevos y adicionales.

El debate enfrenta básicamente a la mayoría de países desarrollados con los países en desarrollo, especialmente aquellos que perciben el cambio climático como una verdadera amenaza existencial (de nuevo, los PMA y el grupo AOSIS), pero se complica aún más con la posición de EEUU, que se resume en rechazar firmemente cualquier mención al clima o la protección de la biodiversidad en el texto. Rusia también ha presentado una posición crítica durante las negociaciones, solicitando la eliminación de toda la sección por considerar que esta temática ya se aborda en otras plataformas. Estas diferencias persisten en el primer borrador, que mantiene un compromiso de «tomar medidas urgentes para [...] proveer recursos financieros nuevos y adicionales» (párrafo 34b), pero que también remite a los foros en los que se negocia la cuestión de la financiación climática.

Para forjar consensos, las negociaciones deberán tratar de encontrar un equilibrio satisfactorio entre reiterar los compromisos acordados en las COP, el respeto al principio de adicionalidad y el reconocimiento de la complementariedad entre financiación climática y desarrollo sostenible, reforzando la idea de que desarrollo y erradicación de la pobreza están intrínsecamente ligados a la mitigación y adaptación al cambio climático.

⁶⁵ El Grupo AOSIS se refiere a la Alianza de Pequeños Estados Insulares (por sus siglas en inglés). Reúne a 39 Estados, mayoritariamente en desarrollo y particularmente vulnerables al cambio climático.

Por todo ello, España puede ser un buen facilitador, impulsando la inclusión en el texto de las menciones necesarias al Acuerdo de París y al NCQG acordado en Bakú, (sentando las bases, de paso, para continuar las negociaciones en la COP30 de Belem).

5. Sostenibilidad de la Deuda

a. Contexto y concepto

El endeudamiento soberano permite a los países realizar inversiones productivas y en desarrollo sostenible, incluyendo inversiones en infraestructura, adaptación al cambio climático y otros bienes públicos. La emisión de deuda también puede permitir responder a situaciones de crisis. Sin embargo, el endeudamiento debe ser responsable, prudente y sostenible, gestionando adecuadamente los riesgos derivados para evitar alcanzar niveles insostenibles de deuda respecto del PIB que ponen en riesgo su estabilidad macroeconómica y pueden generar crisis de deuda, lastrando sus posibilidades de desarrollo.

Precisamente, tras la pandemia de Covid-19 y los diversos shocks globales desde 2020, la deuda externa de los países en desarrollo ha alcanzado niveles críticos. El aumento drástico de los tipos de interés, la frecuencia e intensidad de los desastres climáticos y la reducción de los flujos de capital privado han llevado a muchos países al límite: más de 35 países en desarrollo están actualmente en situación de alto riesgo o en situación de dificultad crítica en relación con su deuda soberana⁶⁶. En los países en desarrollo, el pago de la deuda (principal e intereses) representa hoy de media el 30% del gasto público, mientras que esta cifra se eleva al 40% en los países africanos⁶⁷. Entre 2022 y 2025, el servicio de la deuda de los PMA ha crecido más de un 50%⁶⁸. Los países más pobres destinan hoy el 12% de sus ingresos solamente al pago de intereses de la deuda, frente al 3.1% en 2010. En otras palabras, el 40% de la población mundial vive en países que gastan más en intereses de la deuda que en educación o salud. Todo ello indica un riesgo cada vez mayor de que se produzcan incumplimientos o suspensiones del pago de la deuda, con consecuencias desestabilizadoras para el conjunto de la economía global.

En este contexto, los desafíos para prevenir y resolver las crisis de deuda desde la comunidad internacional son mayúsculos. El objetivo, como lo refleja el borrador cero, es (re)construir «una arquitectura de deuda orientada al desarro-

⁶⁶ UNCTAD (2024-b). «A World of Debt – 2024 Report», (en línea: <https://unctad.org/publication/world-of-debt>).

⁶⁷ DEVELOPMENT FINANCE INTERNATIONAL. (2024). «The worst ever global debt crisis» (en línea: https://development-finance.org/files/Debt_Service_Watch_Briefing_Final_Word_EN_0910.pdf).

⁶⁸ UNCTAD. (2024-a). *Op cit*, capítulo III.E.

llo que permita a los países endeudarse para invertir en desarrollo sostenible, así como brindar apoyo a los países en desarrollo altamente endeudados que necesitan un alivio inmediato de la deuda para volver a un camino de sostenibilidad de la deuda»⁶⁹.

No obstante, la situación actual presenta varios retos que dificultan una respuesta unitaria y eficaz. La composición del financiamiento ha cambiado significativamente, con un mayor peso de los acreedores privados (tenedores de bonos soberanos) y los acreedores bilaterales no occidentales, como China, frente a los tradicionales acreedores multilaterales y los acreedores del Club de París. Si bien esto ha permitido un mayor acceso a financiación, también ha incrementado las cargas del servicio de la deuda y complicado los procesos de reestructuración debido a la falta de coordinación entre los diversos tipos de acreedores. Además, los países solventes pero con problemas de liquidez enfrentan altos costes de endeudamiento debido al deterioro de sus calificaciones crediticias, lo que dificulta su acceso a los mercados internacionales de capital. Según señala el informe de la OCDE sobre las perspectivas de financiación para el desarrollo de 2025, el interés medio que pagan los países en desarrollo por los préstamos externos es tres veces mayor que el de los países desarrollados⁷⁰. En este sentido, la transparencia y credibilidad de las agencias de calificación crediticia son clave para garantizar que los países en desarrollo pueden acceder a los mercados financieros internacionales en condiciones justas. En el caso de los países de ingreso medio, como la mayoría de países latinoamericanos, su «graduación» de la categoría de ingresos bajos afecta su acceso a financiamiento: la concesionalidad disminuye y las políticas de renegociación de deuda son menos flexibles⁷¹.

Por otra parte, la arquitectura financiera global actual ha demostrado ser insuficiente para lidiar con las crisis de deuda. Aunque el G-20 lanzó el Marco Común para la Reestructuración de la Deuda en 2020, este mecanismo ha sido criticado por su lentitud y por no garantizar la sostenibilidad de la deuda a largo plazo^{72 73}. El borrador cero describe incluso las reestructuraciones como «demasiado poco, demasiado tarde», con impactos negativos en el crecimiento y el desarrollo (párrafo 47).

b. Enfoque en el borrador cero

El documento trata la cuestión de la deuda soberana en el capítulo II.E, en los párrafos 47 a 51 [párrafos 40 a 44]. Se subdivide en cuatro temas: el endeudamiento responsable y sostenible y la prevención de crisis de deuda; el espacio

⁶⁹ Borrador Cero, párrafo 47, traducción propia.

⁷⁰ OCDE. (2025). *Op. Cit.*, p. 169

⁷¹ MIRANDA, P. (2025). «Enterrados en deuda». *Pensamiento Iberoamericano - Revista de la SEGIB* 4a Época, n° 01-2025, (en línea: <https://pensamientoiberoamericano.org/1-2025/enterrados-en-deuda/>).

⁷² BURGUETE, V. (2024). *Op cit.*

⁷³ COMISIÓN INTERNACIONAL DE EXPERTOS. (2025). *Op cit.*

fiscal para la inversión en países con desafíos de deuda; la arquitectura para la resolución de crisis de deuda; y las evaluaciones de sostenibilidad de la deuda y calificaciones crediticias.

Las negociaciones sobre este capítulo se presentan como unas de las más complejas y divisivas, sin que se pueda apreciar un consenso inicial claro, aunque sí la voluntad de mantener discusiones constructivas. Una de las cuestiones transversales más espinosas en este apartado es la atribución de la responsabilidad. A grandes rasgos, los países desarrollados hacen hincapié en que es responsabilidad de los países prestatarios endeudarse y gestionar su deuda de forma prudente, mientras que los países en desarrollo (por ejemplo, los países AOSIS) argumentan que sus niveles de endeudamiento han sido provocados por choques externos —como el impacto de la crisis climática— y defienden que los prestamistas tienen la responsabilidad de conceder préstamos con tasas de interés justas. Otro aspecto que genera desacuerdos es la expansión del papel de la ONU en relación con la deuda más allá de su mandato actual, con la posibilidad de que invada las competencias de otras instituciones como el G20, el FMI o el BM (cuya labor los países desarrollados piden que se reconozca).

c. Análisis de posiciones y consensos posibles

El siguiente apartado analiza las posiciones de los diferentes bloques y países y las posibilidades de llegar a consensos en torno a cuatro propuestas del borrador, relevantes por su carácter más controvertido y por su interés para España, que defiende activamente algunas de ellas.

En primer lugar, el borrador incluye una propuesta de crear un registro central mundial de datos sobre deuda, albergado en una institución internacional. Dicho registro serviría para armonizar y mejorar la transparencia y accesibilidad de los datos sobre deuda soberana. En este punto existen importantes disensos. Entre los valedores de la propuesta se encuentran varios países africanos, Pakistán y la India, que sugiere que el registro esté alojado en el FMI, puesto que su mandato incluye la supervisión económica. Sin embargo, numerosos actores cuestionan la necesidad de crear un nuevo registro, entre ellos la UE, Australia, Corea y Canadá, pero también Rusia o China, quien subraya que deben tenerse siempre en cuenta las distintas prácticas y situaciones entre países, por lo que un registro global único y estandarizado no es necesariamente una buena solución. Para que esta propuesta se materialice será esencial precisar su alcance y su valor añadido y garantizar que su diseño lo haga relevante y útil para todos los países a pesar de sus diferentes situaciones.

Segundo: el párrafo 48d) hace llamamiento a todos los acreedores para que incluyan cláusulas de contingencia en préstamos para suspender el servicio de deuda cuando no estén cubiertos por cláusulas estándar de fuerza mayor. Esta es una de las medidas de mayor impacto práctico y España es firmemente partidaria

de la misma (punto 35 en la contribución española al *Elements Paper*). La idea central es que los contratos de préstamo incluyan de forma sistemática cláusulas de contingencia que permitan la modificación de los términos del acuerdo en caso de crisis o eventos específicos en el país deudor. Estas cláusulas van más allá de las cláusulas estándar de «fuerza mayor» y están diseñadas para proporcionar flexibilidad y protección tanto a los deudores como a los acreedores. Permiten la suspensión temporal del servicio de la deuda (pagos de intereses o principal) o incluso activar un proceso de reestructuración de la deuda (ya sea automáticamente o no). Si bien existe un amplio apoyo a esta medida —los PMA y el grupo AOSIS están claramente a favor de un lenguaje reforzado en este párrafo—, la dificultad reside en determinar qué países podrían acogerse a ellas, qué supuestos permitirían activar las cláusulas (por ejemplo, pandemias, emergencias climáticas y crisis de seguridad alimentaria, como defiende España) y en su potencial obligatoriedad.

En este caso, España está alineada con los países latinoamericanos y otros países de ingresos medios en solicitar que se extiendan estas cláusulas a los contratos de deuda de los países de renta media y no sólo a los PMA. Además, otros países como Canadá, Reino Unido o el grupo AOSIS abogan también por estandarizar cláusulas de deuda «resiliente al clima», que permitan a los países afectados por desastres climáticos suspender o reestructurar su deuda para liberar recursos. Igualmente, los países más ambiciosos, como España, proponen que este tipo de cláusulas se generalice también en los préstamos concedidos por prestamistas privados y no solo oficiales. Por otro lado, países como China y Rusia han expresado sus reservas sobre la estandarización de cláusulas de contingencia, argumentando que deberían adaptarse caso por caso y ser voluntarias. Entre ambos, la UE adopta una postura más equilibrada, sugiriendo que las cláusulas de contingencia sean opcionales, se incluyan solo cuando sea apropiado y factible y que se exploren también soluciones alternativas a la suspensión del servicio de la deuda.

En tercer lugar, el texto recoge un llamamiento a la ampliación y fortalecimiento del uso de mecanismos innovadores para el alivio de la deuda como los canjes de deuda (*debt swaps*). Los canjes de deuda son acuerdos en los que un país acreedor condona parte de la deuda de un país deudor a cambio de que este último invierta en proyectos específicos, como protección ambiental (canjes de deuda por naturaleza o clima) o desarrollo sostenible. Es una de las propuestas que cuenta con el claro apoyo de España (párrafo 36 en la contribución al *Elements Paper*). La utilización de estos instrumentos genera un amplio consenso. La mayoría de los países ha expresado su apoyo a la propuesta durante las negociaciones, incluidos los PMA. Igualmente, los países de renta media del grupo de *Like-Minded Group of Middle-Income Countries* (LKM-MIC), incluyendo a Filipinas, Colombia, Pakistán, Indonesia, han reclamado una mayor ambición en su aplicación. La UE no ha formulado por el momento propuestas de modificación

sustancial en este párrafo y las principales objeciones provienen de China, India y Corea, que llaman la atención sobre la complejidad y los costes relacionados con los canjes de deuda, sugiriendo que su implementación sea voluntaria y adaptada a las condiciones específicas de cada país

Finalmente, el párrafo 50e) solicita, sobre la base de los trabajos en curso y de los compromisos previstos en el Pacto para el Futuro, iniciar un proceso intergubernamental en Naciones Unidas para colmar lagunas en la arquitectura de deuda y explorar opciones para abordar la sostenibilidad de la deuda, incluido, entre otros, un mecanismo multilateral de deuda soberana. Este posible mecanismo multilateral, surgido de una propuesta del Grupo Africano, es uno de los puntos más contenciosos de la negociación. En general, se aprecia una división entre los países que buscan un enfoque más inclusivo y liderado por la ONU y aquellos países que prefieren fortalecer los mecanismos existentes en otros foros. Si bien varios países apoyan un proceso intergubernamental en la ONU para mejorar la arquitectura internacional de la deuda (el grupo AOSIS, el grupo LKM-MIC, Brasil), la propuesta de que desemboque en una Convención Internacional sobre Deuda Soberana o en una nueva autoridad global en materia de deuda suscita el firme rechazo de los países desarrollados (Australia, Japón, EEUU, Suiza) y de China, que sugieren que este trabajo debe seguir liderado por el FMI, el Banco Mundial y el G20.

En conclusión, la sostenibilidad de la deuda es uno de los temas en los que se están forjando alianzas de geometría variable, donde España tiene posiciones inclusivas y cercanas a las de los países del Sur Global y en especial los de renta media. Al contrario, China, como gran acreedor global, está más a la defensiva y se distancia de cualquier propuesta de procesos multilaterales relacionados con la deuda, al contrario que la mayoría del G-77. Por ello, se sugiere aquí adoptar un enfoque lo más práctico posible en las negociaciones que quedan, tratando de alcanzar compromisos en torno a un paquete de medidas de alto impacto, que incluya la ampliación del uso de los canjes de deuda y de las cláusulas de contingencia pero que potencialmente deje de lado la creación de un nuevo proceso intergubernamental en la ONU.

6. Cuestiones sistémicas: la recanalización de los DEG y reformas de la gobernanza de la arquitectura financiera internacional

a. Concepto y contexto

Las instituciones de Bretton Woods —el FMI y el Banco Mundial— han estado en el centro de la arquitectura financiera internacional desde 1944, pero han sido el blanco de críticas sobre su falta de efectividad, transparencia, credibilidad o legitimidad. La reforma de la arquitectura financiera internacional es

una reivindicación prioritaria del Sur Global desde el Consenso de Monterrey. Aunque el objetivo de reforma está recogido en el ODS 10.6 de la Agenda 2030 y lleva sobre la mesa desde hace al menos dos décadas⁷⁴, se han producido solamente cambios limitados, que la mayoría de países en vías de desarrollo y de potencias emergentes (China, India, Brasil, Indonesia,...) juzgan insuficientes. La arquitectura financiera global se enfrenta al reto de adaptarse a un mundo diferente, caracterizado por una nueva distribución internacional del poder, el cambio climático, las nuevas tecnologías, el riesgo de crisis sistémicas como la pandemia y la desigualdad extrema, entre otros⁷⁵. Si bien existe un consenso generalizado sobre la *necesidad* de emprender una reforma ambiciosa de la arquitectura financiera internacional para hacerla más eficaz, representativa y equitativa, no puede decirse que exista el mismo consenso en torno al *alcance* ni el *contenido* de este proceso.

b. Enfoque del borrador cero

El capítulo sobre «Cuestiones Sistémicas» (capítulo II.F, párrafos 52-57). Consta de cuatro sub-apartados: la gobernanza económica global, la red de seguridad financiera global, la regulación para un sistema financiero sostenible y los sistemas públicos de pagos. A continuación, se analizarán dos de los aspectos más relevantes que se tratan en el borrador cero: la flexibilización y recanalización de los Derechos Especiales de Giro (DEG) y la reforma de la gobernanza de las instituciones de Bretton Woods. En ambos casos, se verá que son demandas de los países del Sur Global, que España apoya en gran medida.

c. Análisis de posiciones y consensos posibles

La reforma sobre la emisión y recanalización de los DEG se aborda en el párrafo 54 [47 del primer borrador], en el apartado sobre la red de seguridad financiera global. Los DEG son activos de reserva creados por el FMI para complementar las reservas internacionales de sus países miembros y proporcionar liquidez en tiempos de crisis. Por ejemplo, en 2021 el FMI asignó 650.000 millones de dólares en DEG para hacer frente a las consecuencias de la pandemia de COVID-19. Sin embargo, como los DEG se distribuyen según las cuotas del FMI, los países desarrollados recibieron alrededor del 60% de las nuevas emisiones, pese a que disponían de otras fuente de financiación y no necesitaban estos

⁷⁴ MARTENS, J. (2023). «Reforms to the global financial architecture: Proposals, conflicts and prospects on the way to the Summit of the Future 2024 and the Financing for Development Conference 2025». *Global Policy Forum*, (en línea: <https://www.globalpolicy.org/en/publication/reforms-global-financial-architecture>).

⁷⁵ NACIONES UNIDAS. (2023-c). «Reforms to the International Financial Architecture - Our Common Agenda Policy Brief 6», (en línea: <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-international-finance-architecture-en.pdf>.)

fondos de forma tan urgente. Sólo 275.000 millones de dólares llegaron a los países en desarrollo, mientras que Alemania recibió en DEG el equivalente a 30.000 millones de dólares, más que todos los países africanos juntos⁷⁶. En este contexto, la recanalización consiste esencialmente en transferir los DEG no utilizados a países en desarrollo, ya sea a través de mecanismos del FMI y del BM, a través de bancos multilaterales de desarrollo o a través de acuerdos bilaterales. Así, el borrador cero contiene un llamamiento a los países «que estén en posición de hacerlo» de recanalizar cuanto antes el 50% de los DEG sin usar, incluido a través de MDBs como el Banco Africano de Desarrollo. También se contempla trabajar a través de la Junta de Gobernadores del FMI para impulsar nuevas reglas para agilizar la emisión y recanalización de los DEG.

Estas propuestas han encontrado un fuerte apoyo entre los PMA, particularmente los países del grupo africano y del grupo AOSIS. Países del G-77+China como Egipto y Pakistán piden fortalecer el lenguaje, de manera que el texto insista específicamente a los países desarrollados a recanalizar *al menos* el 50% los DEG que tienen asignados. De hecho, la propuesta original del G-77+China en su contribución al Elements Paper era más ambiciosa aún: consistía en una nueva asignación automática de DEG, pero basada en las *necesidades* de los países en desarrollo (y no en su cuota en el FMI)⁷⁷.

Algunos países desarrollados como España⁷⁸ – que ya ha recanalizado más del 50% de los DEG sin usar de la asignación de 2021 – y Canadá apoyan estas medidas y piden que se empleen estos recursos para fortalecer la acción climática. Sin embargo, otros países desarrollados tienen una posición más cautelosa. Por ejemplo, Reino Unido destacó que la recanalización debería hacerse siempre de forma voluntaria y Suiza se opuso a un objetivo cuantificado de recanalización. La UE se reservó su posición sobre estos puntos durante el tercer PrepCom, pero expresó dudas sobre si es pertinente tratar esta cuestión en el marco de la FfD4 y sobre cómo se debe articular la relación entre las Naciones Unidas y la Junta de Gobernadores del FMI de tal manera que el documento final no se adelante en la toma de decisiones o compromisos que le corresponden a esta última.

Por último, la reforma de la gobernanza de las instituciones del sistema financiero internacional es quizás uno de los retos en los que mejor se aprecia que lo que estará en juego en la Conferencia de Sevilla va más allá de la financiación al desarrollo. Está en juego la confianza global en el multilateralismo, hoy puesto en duda por su falta de representatividad e inclusividad. Aunque prácticamente todo lo que se acuerde durante las negociaciones y se plasme en el documento final deberá ser posteriormente aceptado y puesto en práctica por los órganos de

⁷⁶ MARTENS, J. (2023), *Op cit*, p. 5

⁷⁷ BURGUETE, V. (2024). *Op cit*.

⁷⁸ MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA. (2024). «España lidera el apoyo del marco reforzado del FMI-Grupo Banco Mundial: Aumentando el impacto de los DEG», (en línea: <https://portal.mineco.gob.es/es-es/comunicacion/Paginas/Acuerdo-Espa%C3%B1a-FMI-Banco-Mundial-2024.aspx>)

gobierno del FMI y del Banco Mundial, la FfD4 tiene el potencial de ser un punto de inflexión para generar consensos y suficiente voluntad política para emprender el proceso de reforma.

Pueden destacarse dos frentes en los que el borrador cero propone medidas ambiciosas. Primero, se aborda la cuestión del realineamiento de las cuotas y de los derechos de voto de los diferentes Estados para reflejar más fielmente la posición relativa de los países emergentes y en desarrollo en la economía mundial, fortaleciendo así su voz en los procesos de toma de decisiones (párrafo 53a). En concreto, se contempla trabajar con la Junta de Gobernadores para restaurar a 1-9 la proporción de votos básicos (aquellos de los que disponen todos los Estados miembros por el mero hecho de pertenecer al FMI) frente a los votos en la cuota, con el objetivo de re-equilibrar el poder de voto entre los países. En segundo lugar, se considera aumentar el tamaño del Directorio Ejecutivo para asegurar que sea geográficamente más representativo y para corregir la desigualdad de género en los órganos de gobierno del FMI. En particular —y aunque esto no figura expresamente en el borrador— los países en desarrollo reclaman que se revise el acuerdo por el cual la dirección ejecutiva del BM corresponde sistemáticamente a un estadounidense y la del FMI a un europeo.

En ambos casos, las negociaciones han puesto de manifiesto que el Sur Global tiende a pedir reformas más ambiciosas y una reestructuración significativa, mientras que los países desarrollados como los Estados miembros de la UE y otros países afines como Australia y Japón son más cautelosos y realistas sobre lo que realmente se puede lograr. Así, estos últimos hacen hincapié en que Naciones Unidas debe respetar los mandatos de las demás instituciones, en su caso proporcionándoles orientación política, pero sin decidir de antemano el resultado de sus procesos de reforma. Aún así, los países proponentes de medidas más ambiciosas recalcan que los Estados miembros de la ONU y los accionistas del FMI y el BM son los mismos, por lo que sí pueden comprometerse en un foro (la FfD4) a tomar decisiones o realizar cambios en otra institución (aunque el poder de voto sea desigual entre países en las IFIs). En el lado opuesto, Estados Unidos (que ostenta el 17% del poder de voto en el FMI) se opone a todo el lenguaje relacionado con las reformas y el aumento de representatividad de estas instituciones —en gran medida por considerarlo una cesión a China⁷⁹—.

En definitiva, la construcción de consensos pasará por delimitar claramente cuál es el papel de Naciones Unidas en este proceso y cuáles son las líneas rojas de cada bloque. La FfD4 debería concluir con unos objetivos o una hoja de ruta para la reforma que respondan, como mínimo, a las demandas de representatividad e inclusión de los países en desarrollo en los órganos de gobernanza y en la toma de decisiones. Los países más reticentes a la reforma y a ceder una parte de su poder deberán tener en cuenta el riesgo de que, si no se llega a un acuerdo,

⁷⁹ BURGUETE, V. (2024), *Op cit.*

la credibilidad y legitimidad de las instituciones de Bretton Woods se vean aún más dañadas, propiciando su pérdida de relevancia a medio y largo plazo y el surgimiento de instituciones alternativas en las que los países del Sur Global se sientan más cómodos.

Capítulo V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Conclusiones

En conclusión, la FfD4 representa una oportunidad histórica para movilizar los recursos necesarios para cumplir los ODS, pero también para revitalizar el compromiso global con el multilateralismo en un contexto geopolítico cada vez más fragmentado. Las negociaciones sobre el documento final ponen de manifiesto las divergencias significativas entre los países desarrollados y en desarrollo, pero también que existen espacios para la cooperación y el compromiso. Para alcanzarlos, será esencial conjugar ambición y pragmatismo, buscando consensos para formular un paquete de medidas concretas que sea aplicable y satisfaga las demandas básicas de los países en desarrollo, pero con el que los países desarrollados también puedan comprometerse. Serán por tanto acuerdos de geometría variable, con apoyo de los diferentes bloques en función de las prioridades y necesidades específicas de cada uno.

España, como país anfitrión, tiene papel crucial en este proceso. Su posición ambiciosa y sólida puede contribuir a escorar la posición de la UE hacia planteamientos más ambiciosos. Al mismo tiempo, esta posición y su percepción como interlocutor equilibrado y sensible a las necesidades del Sur Global le permite tender puentes y forjar alianzas con los diferentes bloques, especialmente con los países latinoamericanos, africanos y del mundo árabe. El éxito de la Conferencia residirá también en demostrar que, pese a la desvinculación de algunas grandes potencias como EEUU, China o Rusia, existe un bloque suficientemente amplio de países comprometidos con el multilateralismo, la solidaridad internacional y la Agenda 2030, y que siguen avanzando. En este sentido, cabe recordar una vez más uno de los mantras de España en las negociaciones hasta la fecha: «Sevilla no acaba en Sevilla». El Compromiso de Sevilla deberá establecer una hoja de ruta de cara al futuro, con un paquete de medidas de alto impacto y dotado de herramientas que permitan verificar y evaluar su cumplimiento.

2. Recomendaciones para España

Para completar este análisis, se proponen a continuación varias acciones específicas que puede llevar a cabo España para tratar de aumentar su influencia y proyección internacional antes y durante la Conferencia.

- i. Impulsar alianzas de actores o «*coalitions of the willing*» e iniciativas de alto impacto: se sugiere organizar y copatrocinar reuniones, eventos, paneles o campañas que giren en torno a aquellas prioridades españolas en las que se identifiquen aliados (por ejemplo, en materias como la deuda, la cooperación fiscal sobre gravámenes solidarios, la igualdad de género o la acción climática). En esta línea, se propone:
 - Impulsar la creación de un Grupo de Amigos para una Agenda de Financiación con Enfoque de Género, que podría contar con el apoyo de Corea del Sur, Nueva Zelanda o México.
 - Impulsar una Alianza sobre Financiación Climática y Desarrollo, co-liderada con Brasil y bautizada como «*Green Growth Alliance*», que reúna a los países comprometidos con una mayor ambición climática, de cara a allanar el camino de la COP30 en Belém. Además de Brasil, Canadá y países UE, se podría explorar la inclusión de actores regionales influyentes como Sudáfrica o Arabia Saudí.
- ii. Fomentar el acompañamiento específico de los países en transición:
 - Liderar el impulso para la utilización y armonización de nuevas métricas para el desarrollo, especialmente las métricas «*Beyond GDP*» que toman en cuenta la desigualdad y otras vulnerabilidades para medir los niveles de desarrollo.
 - Fortalecer y visibilizar el apoyo español a las demandas concretas de los países latinoamericanos en las negociaciones, especialmente las relativas a los canjes o renegociaciones de deuda y a la concesionalidad de la financiación.
- iii. En materia de Datos, Seguimiento y Evaluación:
 - Poner en valor el conocimiento específico del sistema de la Cooperación Española en este ámbito, con un evento paralelo consagrado a esta temática (con participación, por ejemplo, de la Oficina de Evaluación).

- Promover la generalización del uso del indicador TOSSD (*Total Official Support for Sustainable Development*) en todos los foros relevantes y especialmente en la OCDE.

iv. Participación de la Sociedad Civil organizada:

- Impulsar desde todas las instancias la escucha activa de las contribuciones de la sociedad civil, en particular las propuestas relativas a la mejora de la transparencia y la rendición de cuentas en la arquitectura de la cooperación al desarrollo.
- Maximizar la visibilidad del Foro de la Sociedad Civil en los segmentos de apertura y clausura de la Conferencia e impulsar la inclusión de sus propuestas en el documento final.
- Considerar la creación de un espacio específico para la sociedad civil en el pabellón de la Conferencia, similar a la «Green Zone» utilizada en las COPs.

v. Participación del sector privado:

- Fomentar desde el Bureau y desde la Presidencia la participación del sector privado, dando especial visibilidad y publicidad al Business Forum, resaltando su importancia en la movilización de fondos privados y mixtos (*blended finance*).
- Aprovechar la Conferencia para fomentar el liderazgo del sector privado español, impulsando la creación de plataformas en las que interactúen los grandes actores privados internacionales con las empresas líderes españolas, generando sinergias para movilizar financiación alineada con los ODS.

vi. Apertura a la sociedad española: fomentar la implicación y conocimiento de la sociedad española de un evento con una repercusión positiva sobre la imagen internacional de España. A estos efectos, promover la cobertura mediática de la Conferencia y fomentar su conocimiento y comprensión en todos los niveles de la administración pública.

BIBLIOGRAFÍA

AIYAR, S. et al. (2023). Geoeconomic fragmentation and the future of multilateralism, IMF Staff Discussion Notes, No. SDN/2023/001. (en línea: <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2023/01/11/Geo-Economic-Fragmentation-and-the-Future-of-Multilateralism-527266>)

ALONSO, J.A. (2024). «Hacia un renovado sistema de financiación para el desarrollo, CIDOB». (en línea: <https://www.cidob.org/publicaciones/hacia-un-renovado-sistema-de-financiacion-para-el-desarrollo>).

BARBÉ, E. (2023). «Orden en transición y normas en discusión», Revista d'Afers Internacionals nº134, (en línea: doi.org/10.24241/rcai.2023.134.2.21).

BELHAJ, F. (2024). «The Shift from Multilateralism to Plurilateralism», Policy Center for the New South, (en línea: https://www.policycenter.ma/sites/default/files/2024-05/PB_26_24%20%28Ferid%20Belhaj%29.pdf).

BRENDER, R. (2024). «The UN Pact for the Future: a Modest Boost for Global Governance». Egmont Institute, (en línea: <https://www.egmontinstitute.be/the-un-pact-for-the-future-a-modest-boost-for-global-governance-reform/>).

BURGUETE, V. (2024). «Reforma de la arquitectura financiera internacional: la lucha entre el Norte y el Sur Global», CIDOB. (en línea: <https://www.cidob.org/publicaciones/reforma-de-la-arquitectura-financiera-internacional-la-lucha-entre-el-norte-y-el-sur>)

CAMELO, M. (2024). «Aligning Climate Action and Development through SDG Financing: The Role of FfD4». European Think Tank Group, (en línea: <https://ettg.eu/climate-action-development-sdg-financing-ffd4/>).

COMISIÓN INTERNACIONAL DE EXPERTOS SOBRE FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO (2025). «Financing a Sustainable Future: Proposals for a renewed global development finance agenda», (en línea: https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2025-02/ICE_Final%20Report.pdf).

COMITÉ PREPARATORIO (2024). «Elements Paper for the outcome document of the Fourth International Conference on Financing for Development», (en línea: https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2024-11/FfD4%20Elements%20paper_Nov%2022.pdf).

——— (2024). «Negotiations Roadmap for the outcome document», (en línea: <https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2025-01/FfD4%20negotiations%20roadmap.pdf>).

——— (2024). «Provisional Agenda of the Fourth International Conference on Financing for Development», (en línea <https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2024-12/A-CONF227-2024-PC-L2%20.pdf>).

——— (2024). «Proposed organization of work of the Fourth International Conference on Financing for Development», (en línea: https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2024-12/Proposed%20organization%20of%20work%20%20FfD4%20-%20CRP4_%202%20Dec.pdf)

——— (2024). «Provisional rules of procedures of the Fourth International Conference on Financing for Development», (en línea: <https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2024-12/FfD4%20provisional%20rules%20of%20procedure%20and%20draft%20decision%20CRP5%20Rev.1%205%20Dec.pdf>).

——— (2025). Zero draft: Outcome Document of the Fourth International Conference on Financing for Development. (en línea: <https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2025-01/FfD4%20Outcome%20Zero%20Draft.pdf>)

——— (2025). First Draft: Outcome Document of the Fourth International Conference on Financing for Development. (en línea: <https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2025-03/FFD4%20Outcome%20First%20Draft.pdf>).

CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO. (2002). Consenso de Monterrey, párrafo 1. (en línea: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n02/392/70/pdf/n0239270.pdf>)

SEGUNDA CONFERENCIA INTERNACIONAL DE SEGUIMIENTO SOBRE LA FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO, NACIONES UNIDAS. (2008). Declaración de Doha. (en línea: <https://documents.un.org/doc/undoc/ltid/n08/630/58/pdf/n0863058.pdf>).

TERCERA CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO. (2015). Agenda de Acción de Addis Abeba. (en línea: https://unctad.org/system/files/official-document/ares69d313_es.pdf).

COOPER, E. Y ASHFORD, E. (2025). «Yes, the World Is Multipolar», Foreign Policy. (en línea: <https://foreignpolicy.com/2023/10/05/usa-china-multipolar-bipolar-unipolar/>).

DEVELOPMENT FINANCE INTERNATIONAL. (2024). «The worst ever global debt crisis» (en línea: https://development-finance.org/files/Debt_Service_Watch_Briefing_Final_Word_EN_0910.pdf).

FACTI - HIGH LEVEL PANEL ON INTERNATIONAL FINANCIAL ACCOUNTABILITY, TRANSPARENCY AND INTEGRITY FOR ACHIEVING THE 2030 AGENDA. (2021). «Report on Financial integrity for sustainable development». (en línea: https://factipanel.org/docpdfs/FACTI_Panel_Report.pdf).

GOWAN, R. (2023). «Cambio de poder en la ONU», La Vanguardia. (en línea: <https://www.lavanguardia.com/internacional/vanguardia-dossier/revista/20231102/9274760/cambio-onu.html>).

GRANADOS, E. (2024). Intervención en el Comité Preparatorio de la Cuarta Conferencia (en línea: https://statements.unmeetings.org/statements/14.0492/20241203100000000/WoFDDSPiZw/mlPayVqI_nyc_es.pdf).

HERMAN, BARRY. (2022). «The United Nations Should Start Preparing for the Fourth International Conference on Financing for Development», (en línea: <https://financing.desa.un.org/document/un-should-start-preparing-fourth-international-conference-financing-development>).

KANTAI T., DUBROVA A. Y VOVK E. (2025). «Summary of the 3rd Session of the Preparatory Committee for the 4th International Conference on FfD». Earth Negotiations Bulletin/IISD, Vol. 23 No. 16. (en línea: <https://enb.iisd.org/sites/default/files/2025-02/enb2316e.pdf>).

KARAKI, K., SAN, B., Y BERENSMANN, K. (2025). «FfD4: Exploring Priorities for Africa». European Think Tank Group. (en línea: <https://ettg.eu/ffd4-priorities-for-africa/>).

MARTENS, J. (2023). «Reforms to the global financial architecture: Proposals, conflicts and prospects on the way to the Summit of the Future 2024 and the Financing for Development Conference 2025». Global Policy Forum, (en línea: <https://www.globalpolicy.org/en/publication/reforms-global-financial-architecture>).

MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA. (2024). «España lidera el apoyo del marco reforzado del FMI-Grupo Banco Mundial: Aumentando el impacto de los DEG», (en línea: <https://portal.mineco.gob.es/es-es/comunicacion/Paginas/Acuerdo-Espa%C3%B1a-FMI-Banco-Mundial-2024.aspx>)

MIRANDA, P. (2025). «Enterrados en deuda». Pensamiento Iberoamericano - Revista de la SEGIB 4a Época, n.o 01-2025, (en línea: <https://pensamientoiberoamericano.org/1-2025/enterrados-en-deuda/>).

MONKAM, N. (2024) «African Strategies to Combat Illicit Financial Flows». Carnegie Endowment for International Peace, (en línea: <https://carnegieendowment.org/research/2024/11/illicit-financial-flows-africa-tax?lang=en>).

MORILLAS P. Y AYUSO A. (2024). «La Cumbre del Futuro como oportunidad para la gobernanza global», CIDOB, (en línea: <https://www.cidob.org/publicaciones/introduccion-la-cumbre-del-futuro-como-oportunidad-para-la-gobernanza-global>).

NACIONES UNIDAS. (2021). Nuestra Agenda Común: Informe del Secretario General. (en línea: <https://www.un.org/es/content/common-agenda-report/assets/pdf/informe-nuestra-agenda-comun.pdf>).

——— **(2023-A).** «Informe del Secretario General sobre el Seguimiento y aplicación de los resultados de las Conferencias Internacionales sobre la Financiación para el Desarrollo», (en línea: <https://docs.un.org/es/A/78/190>).

——— **(2023-B).** «The sustainable Development Goals Report». (en línea: https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023_Spanish.pdf)

——— **(2023-C).** «Reforms to the International Financial Architecture - Our Common Agenda Policy Brief 6», (en línea: <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-international-finance-architecture-en.pdf>.)

NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL. (2023). «Promoción en las Naciones Unidas de la cooperación internacional inclusiva y eficaz en cuestiones de tributación» A/RES/78/230 (en línea: <https://docs.un.org/es/A/RES/78/230>).

——— **(2023).** «Seguimiento y aplicación de los resultados de las Conferencias Internacionales sobre la Financiación para el Desarrollo», Resolución A/RES78/231, párrafo 29. (en línea: <https://docs.un.org/es/A/RES/78/231>)

——— **(2023-B).** Resolución A/RES/78/271. (en línea: <https://docs.un.org/es/A/RES/78/271>)

——— **(2024).** «Pacto para el Futuro», Resolución A/RES/79/1. (en línea: <https://docs.un.org/es/A/RES/79/1>)

OLIVIE I., O'SHEA, M. (2023). «Ayuda al desarrollo y geopolítica: la iniciativa Global Gateway de la UE», Real Instituto El Cano, (en línea: <https://www.realinstitutoelcano.org/policy-paper/ayuda-al-desarrollo-y-geopolitica-la-iniciativa-global-gateway-de-la-ue/>)

O'SULLIVAN, O. (2025). «First USAID closes, then UK cuts aid: what a Western retreat from foreign aid could mean», Chatham House, (en línea: <https://www.chathamhouse.org/2025/03/first-usaid-closes-then-uk-cuts-aid-what-western-retreat-foreign-aid-could-mean>).

OCDE. (2024). «Multilateral Development Finance 2024», (en línea: <https://doi.org/10.1787/8f1e2b9b-en>).

——— **(2025).** «Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2025: Towards a more resilient and inclusive architecture», (en línea: <https://doi.org/10.1787/753d5368-en>).

SÁNCHEZ, P., LULA DA SILVA L.I., RAMAPHOSA, C. (2025). «Unir nuestras fuerzas para superar los desafíos globales», Le Grand Continent, (en línea: <https://legrandcontinent.eu/es/2025/03/06/lula-ramaphosa-sanchez-unir-nuestras-fuerzas-para-superar-los-desafios-globales/>).

TOYGÜR, I. et al. (2024). «Global Bridges: the EU and the Global South for an inclusive multilateralism», IE Global Policy Center. (en línea: https://docs.ie.edu/GPC/Global_Bridges_The_EU_and_the_Global_South_for_an_inclusive_multilateralism.pdf).

TRUMP, D. (2025, 20 DE ENERO). «Executive Order nº14162: Putting America First In International Environmental Agreements», The White House (en línea: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/putting-america-first-in-international-environmental-agreements/>).

UNCTAD. (2020). «Africa could gain \$89 billion annually by curbing illicit financial flows», (en línea: <https://shorturl.at/Q9YnU>).

——— **(2024-A).** «Financing for Sustainable Development Report 2024: Financing at a Crossroads». (en línea: <https://unctad.org/publication/financing-sustainable-development-report-2024>)

——— **(2024-B).** «A World of Debt – 2024 Report», (en línea: <https://unctad.org/publication/world-of-debt>).

ANEXO I

Resumen de la Agenda Provisional propuesta por el Comité Preparatorioⁱ.

— Sesión de apertura: lunes 30 de junio de 10:00-13.00. Consistirá en:

- Elección de la Presidencia de la Conferencia, adopción de las normas de procedimiento y de la agenda.
- Declaraciones de apertura de la Presidencia; Secretario General de NNUU, el Presidente de la Asamblea General, el Presidente del ECOSOC, el Presidente del Banco Mundial, la Directora Gerente del FMI, la Directora General de la OMC y el Secretario de la Conferencia.
- España conducirá el proceso en las funciones atribuidas al Presidente (apertura, clausura, etc.), aunque podrá ser sustituido por una de las 24 vicepresidencias que serán elegidas al inicio de la Conferencia.

— Debate general: Se inicia el 30 de junio tras concluir la sesión de apertura y durará hasta el final de la FfD4, los cuatro días, con horario de mañana (10:00-13:00) y tarde (15:00-18:00).

— Segmento de clausura: incluye la adopción del documento final, aunque si llegara cerrado se podría mover su adopción a la apertura. Por los esfuerzos de España, se ha logrado incluir la intervención y reporte final del Foro de la sociedad civil y del Foro empresarial.

Además, se organizarán seis mesas redondas de tres horas cada una, una de sesión de mañana (10:00-13:00) y otra de tarde (15:00-18:00) cada uno de los cuatro días salvo el primero, el 30 de junio, que solo habrá por la tarde. En cada mesa se abordará un tema distinto que decidirá el Bureau en consulta con los Estados miembros y estará compuesta por dos copresidentes (designados por la Presidencia entre los altos cargos asistentes a la Conferencia) y hasta cuatro panelistas (que pueden formar parte de las delegaciones nacionales o ser expertos o miembros de la sociedad civil). Se organizarán también una serie de eventos especiales y eventos paralelos (side events) en los márgenes de la Conferencia.

ⁱ Elaboración propia sobre la base de los documentos publicados por el Comité Preparatorio. «Provisional Agenda of the FfD4», (en línea <https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2024-12/A-CONF227-2024-PC-L2%20.pdf>) «Proposed organization of work of FfD4 (en línea: https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2024-12/Proposed%20organization%20of%20work%20%20FfD4%20-%20CRP4_%202%20Dec.pdf)

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

La seguridad económica en la UE y en España.

Blanca Pérez Pastor

Madrid, marzo 2025

DEDICATORIA

*A mis padres, sin los cuales no habría llegado hasta aquí,
y al que ha hecho que todo esto sea posible.*

AGRADECIMIENTOS

Quisiera agradecer el apoyo del Subdirector General de Relaciones Económicas Bilaterales y Diplomacia Económica, Alejandro Salesa Cotaina, por la propuesta de este tema y sus consejos en la estructuración del trabajo. Agradezco igualmente la información facilitada por Carlos Aragón Gil de la Serna, Subdirector General de No Proliferación y Desarme en la Dirección General de Política Exterior y de Seguridad.

Este trabajo no habría sido posible sin la inestimable contribución y la información proporcionada en el Ministerio de Economía, Comercio y Empresa por José Luis Kaiser, Subdirector General de Estrategia Comercial y Seguridad Económica; por Rafael Coloma Ojeda, Subdirector General de Comercio Internacional de Material de Defensa y Doble Uso; por Leticia Maté Blanquer, Coordinadora de Regulación de Inversiones en la Dirección General de Comercio e Inversiones y por Francisco Javier Moreno Canoa, de la Subdirección General de Inversiones Exteriores. A todos ellos les agradezco el tiempo que me han dedicado y sus explicaciones en temas complejos de regulaciones técnicas y sus implicaciones en la seguridad económica.

No puedo dejar de hacer mención a las contribuciones enriquecedoras de Juan Ignacio Iquino, Vocal Asesor en la unidad de Vicepresidencia de Relaciones Institucionales del CSIC. Agradezco a Alberto Díaz de BeAble Capital toda la información proporcionada respecto al ecosistema tecnológico y a la innovación. Finalmente, no me queda sino agradecer el tiempo que me han prestado y la información proporcionada por los representantes de varias empresas del IBEX-35 del ámbito energético y de infraestructuras, así como la disponibilidad de BusinessEurope.

RESUMEN

En los últimos años, se ha producido un cambio de paradigma a nivel global. El orden liberal basado en normas se fundamentaba en la idea de que la interdependencia económica llevaba a la paz. Ese consenso se ha roto con los diferentes cambios geopolíticos que han marcado la agenda internacional tales como el COVID-19, la invasión de Ucrania o la guerra tecnológica entre EE. UU. y China. Las amenazas híbridas y los ataques a infraestructuras críticas se han multiplicado. Las vulnerabilidades en las cadenas de suministro, las dependencias en materias primas o la coerción económica forman parte de las preocupaciones de la mayoría de gobiernos. La seguridad económica ha pasado así a formar parte de la agenda nacional e internacional. El estudio de este tema es por tanto de rabiosa actualidad, por lo que se ha optado por analizarlo a nivel europeo y nacional.

El objetivo del trabajo es comprender qué implica la seguridad económica para la Unión Europea y para España y de qué manera se estructura y se debe estructurar para responder a los desafíos actuales. A nivel metodológico, se ha combinado el análisis de fuentes académicas y documentos oficiales con entrevistas con actores nacionales y europeos relevantes. Para responder a la cuestión planteada, el trabajo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se analiza lo que se entiende por seguridad económica en el contexto europeo y nacional, proponiendo una definición propia. En segundo lugar, se realiza un análisis comparativo, fundamental para comprender el enfoque adoptado por otros países con los que España interactúa. En tercer lugar, se analiza la seguridad económica a nivel de la UE y de España, con un análisis en tres pilares y con mención a los principales debates y desafíos existentes y a la variedad de iniciativas que se engloban en este enfoque. Por último, se elaboran una serie de recomendaciones para integrar la seguridad económica de manera coherente a nivel nacional y en la política exterior española. Las recomendaciones incluyen propuestas a nivel de política nacional, en el ámbito de la investigación, a nivel estratégico y en la acción exterior. Deberían adoptarse a su vez iniciativas centradas en compartir las lecciones aprendidas entre socios *like-minded*.

Las conclusiones se centran en la necesidad de integrar la seguridad económica con un enfoque todo gobierno (*whole of government*) y la urgencia de reforzar el sistema de inteligencia económica y la coordinación nacional. El difícil equilibrio entre seguridad y competitividad representa uno de los principales desafíos de los próximos años.

GLOSARIO

AELC:	Asociación Europea de Libre Comercio
AGE:	Administración General del Estado
ALC:	Acuerdos de Libre Comercio
CEPI:	Consejo Estatal de Política Industrial
CFIUS:	<i>Committee on Foreign Investment in the United States</i>
CNI:	Centro Nacional de Investigación
CNPIC:	Centro Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas
CRMA:	<i>Critical Raw Materials Act</i>
CSIC:	Centro Superior de Investigaciones Científicas
D.G.:	Dirección General
EAR:	<i>Export Administration Regulation</i>
EEMM:	Estados Miembros
IA:	Inteligencia Artificial
IED:	Inversión Extranjera Directa
IEEPA:	<i>International Emergency Economic Powers Act</i>
IHA:	<i>Infrastructure Investment and Jobs Act</i>
IPEF:	<i>Indo-Pacific Economic Framework</i>
IRA:	<i>Inflation Reduction Act</i>
JIMDDU:	Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Material de Defensa y de Doble Uso
JINVEX:	Junta de Inversiones Exteriores
GNL:	Gas natural licuado
MAEUEC:	Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación
MINECO:	Ministerio de Economía, Comercio y Empresa
MITECO:	Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico
MOU:	Memorando de Entendimiento
OFECOME:	Oficina Económica y Comercial de España
OMC:	Organización Mundial del Comercio
PERTE:	Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica
PRTR:	Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
RECAPI:	Reserva Estratégica de las Capacidades Nacionales de Producción Industrial
REOCE:	Registro Especial de Operadores de Comercio Exteriores
SEAEG:	Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y Globales
SEPIDES:	Sociedad Estatal de Promoción Industrial y Desarrollo Empresarial
TFUE:	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TTC:	<i>Trade and Technology Council</i> (Consejo de Comercio y Tecnología)

Capítulo I

INTRODUCCIÓN

«Europeans are facing a situation in which we suffer the consequences of having decoupled the sources of our prosperity from the sources of our security.»

Josep Borrell, Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (2019-2024).

El panorama geopolítico ha sufrido numerosos cambios en los últimos años. En 2020, la pandemia del COVID-19 causó una disrupción no sólo económico-social sino también geopolítica, al exponer las dependencias en las cadenas de suministro globales y las vulnerabilidades en sectores estratégicos. Así, los años siguientes a la pandemia han estado marcados por un auge de medidas proteccionistas y por políticas de *reshoring*, *nearshoring* y *friendshoring*. En 2022, la invasión rusa de Ucrania supuso, según la Agencia Internacional de Energía, la primera verdadera crisis energética global¹. En 2023, el estallido de la guerra en Oriente Próximo ha tenido como consecuencia colateral la instrumentalización del comercio, con los ataques a buques comerciales en el Mar Rojo. Además, en los últimos años se ha registrado un auge en la injerencia extranjera, campañas de desinformación y ataques a infraestructuras críticas, como fue el caso del ataque a Nordstream y otros ataques (13 cortes o explosiones de cables eléctricos, de telecomunicaciones o gasoductos en el mar Báltico desde septiembre de 2022²). Todo ello ha venido acompañado de una creciente instrumentalización de los lazos económicos y comerciales, con países como China usando la coerción económica con Lituania y Australia, entre otros. En el ámbito tecnológico, países como China y Estados Unidos se han sumido en una lucha por el liderazgo tecnológico, usando para ello medidas restrictivas, como controles a las exportaciones.

¹ Agencia Internacional de la Energía (IEA), *World Energy Outlook 2022*. <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2022>

² FARIZA, I., SEVILLANO, L. & TORRALBA, C. (2025). «Cables submarinos: el flanco más débil de las infraestructuras estratégicas en Europa». *El País*, 9 de marzo de 2025. https://elpais.com/internacional/2025-03-09/cables-submarinos-el-flanco-mas-debil-de-las-infraestructuras-criticas-europeas.html#?prm=copy_link

Está claro que el mundo es complejo y se caracteriza por lo que académicos han denominado entorno VUCA, por su significado en inglés: vulnerable, incierto, complejo y ambiguo. No obstante, es necesario comprender las dinámicas actuales para alcanzar una mejor gobernanza.

A nivel global, de la mano de la crisis del multilateralismo, se ha formado un «nuevo consenso de Washington»³ que parece estar fundamentado en la idea de que las interdependencias nos fragilizan y el comercio no impide la guerra. Se está produciendo una transición de un modelo liberal basado en normas a un modelo de poder basado en la confrontación, con un enfoque transaccional y pragmático. En este contexto, la seguridad económica se ha convertido en una prioridad central de los países. Este nuevo marco global no está exento de riesgos. El auge de medidas proteccionistas y de barreras al comercio, la guerra comercial entre Estados Unidos y China y la carrera tecnológica aumentan el riesgo de fragmentación geoeconómica que, según el FMI, puede tener un coste de entre el 0,2% y el 7% del PIB global, pudiendo llegar al 12% si viene acompañado de desacople tecnológico⁴. Además, estas dinámicas parecen acentuarse bajo la nueva Administración Trump, con su política arancelaria y proteccionista. Son numerosas las referencias a este cambio de paradigma: se habla de guerra económica⁵, guerra de chips⁶ o de sanciones como arma económica⁷, entre muchos otros términos; lo que muestra la interrelación entre seguridad, economía y geopolítica. Si bien estos mecanismos ya se habían utilizado en las relaciones internacionales, son hoy mucho más sofisticados en un mundo con una alta interconectividad e interdependencia.

¿Qué ha supuesto este contexto para la Unión Europea? En el marco de la Unión, el encadenamiento de todos estos eventos y el retorno de la guerra en el continente han marcado un cambio de actitud en el escenario global. Así, la Comisión Europea presidida por Ursula Von der Leyen de 2019 a 2024 parece cumplir con su promesa de ser una «comisión geopolítica». Este despertar geopolítico ha acabado con la inocencia de la que muchos acusaban a la UE y ha roto en gran medida con la idea de que la interdependencia económica lleva a la paz⁸. Esto ha supuesto una ruptura con la política exterior de países como Alemania que histó-

³ BENSIDOUN, I. (2024). «Mondialisation: comment la sécurité économique est devenue la priorité», *Blog du CEPII*. <https://www.cepii.fr/blog/fr/post.asp?IDcommuniqué=1033>

⁴ GEORGIEVA, K. (2023). «Confronting Fragmentation Where It Matters Most: Trade, Debt and Climate Action», *International Monetary Fund Blogs*. <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2023/01/16/Confronting-fragmentation-where-it-matters-most-trade-debt-and-climate-action>

⁵ Entre otros autores: HESS, M. (2023). *Economic War: Ukraine and the Global Conflict between Russia and the West*, Londres, Hurst & Company; FISHMAN, E. (2025). *Chokepoints: American Power in the Age of Economic Warfare*. Nueva York, Penguin Random House.

⁶ MILLER, C. (2022). *Chip War: The Fight for the World's Most Critical Technology*. Nueva York, Simon & Schuster

⁷ MUDLER, N. (2022). *The Economic Weapon: The Rise of Sanctions as a Tool of Modern War*. Yale University Press.

⁸ GOLDSTONE, P.R. (2007). «Pax Mercatoria: Does Economic Interdependence Bring Peace?», *The Audit of Conventional Wisdom*, MIT Center for International Studies.

ricamente han defendido que los lazos económicos con países como Rusia y China disminuían el riesgo de confrontación. La nueva Comisión, formada tras las elecciones de junio de 2024, tiene entre sus prioridades principales la seguridad y la competitividad de la UE. Si Von der Leyen I ha sido definida como la Comisión geopolítica, Von der Leyen II se podría definir como la Comisión geoeconómica.

En este marco, la seguridad económica ha pasado a dominar las agendas internacionales. En el caso de la Unión, la seguridad económica y la competitividad parecen ser los nuevos términos de moda en la burbuja bruselense, con una agenda marcada por el trío de informes: el Informe Letta sobre el mercado único, el Informe Draghi sobre competitividad y el Informe Niinistö sobre seguridad. Siguiendo esta dinámica, la nueva Comisión cuenta con un Comisario de Comercio y Seguridad Económica (Maroš Šefčovič) y con una Estrategia de Seguridad Económica publicada en 2023 que pretende hacer frente a estas amenazas, posteriormente actualizada. España también ha tomado medidas en línea con la estrategia europea y, superando las reticencias iniciales, se ha convertido en uno de los países más activos de la UE en áreas como el control de inversiones exteriores. Es importante resaltar que la diferencia principal entre una agenda de seguridad económica y una agenda estrictamente de competitividad y crecimiento es que en el primer caso se aceptan compensaciones a favor de parámetros de resiliencia y seguridad frente a un enfoque puramente económico.

Por todo ello, se ha decidido abordar este tema a nivel de la UE y de España. Considerando el contexto actual (marcado por la crisis del multilateralismo, el auge de un enfoque transaccional en las relaciones internacionales, la carrera por el liderazgo tecnológico, el auge de medidas proteccionistas y de ataques a infraestructuras críticas), estudiar este tema es prioritario. La Unión Europea se encuentra en un punto de inflexión en el que tiene que tomar decisiones que definirán su futuro: una actitud pasiva ante los cambios geopolíticos mencionados llevaría a una Unión que se quedaría atrás en los cambios tecnológicos, expuesta a una vulnerabilidad económica en sectores estratégicos y materias críticas clave para la triple transición, sin ser dueña de sus cadenas de valor o de sus infraestructuras y sometida a las decisiones de terceros países. Como menciona el informe Draghi, Europa es vulnerable a la coerción y en casos extremos a la fragmentación geoeconómica. España se encuentra en este mismo punto, teniendo además en cuenta sus particularidades, como su condición de «isla energética», así como sus ventajas competitivas.

El presente trabajo responde fundamentalmente a la pregunta de qué implica la seguridad económica para la Unión Europea y para España y de qué manera se estructura y se debe estructurar para responder a los desafíos actuales.

A nivel metodológico, se han analizado las fuentes primarias relativas a las estrategias regionales y nacionales y las escasas fuentes existentes en este tema, siendo principalmente análisis de *think tanks*, predominantemente en inglés. Para complementar este enfoque, se han realizado entrevistas con los responsables de

los ámbitos de seguridad económica en España, principalmente en el Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, y con representantes del sector privado de empresas españolas que son de interés para comprender mejor el tema, así como con otros actores que se han considerado relevantes dada la temática. Sus aportaciones se han integrado en el análisis realizado. Dada la amplitud del tema de seguridad económica, este trabajo no analiza de manera exhaustiva y pormenorizada todas las iniciativas propuestas a nivel sectorial o global. Se centra en los principales debates existentes y las iniciativas a nivel europeo y nacional. La seguridad económica está estrechamente relacionada con los ámbitos de la competitividad o de la defensa. No obstante, no se analizan con detalle las propuestas concretas del informe Draghi, que marca la agenda de competitividad europea, ni el debate sobre la política común de seguridad y defensa, que si bien se superponen con las problemáticas de seguridad económica, van mucho más allá de esta.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se aborda la cuestión de la definición de la seguridad económica, con frecuencia ambigua y muy amplia, y sus implicaciones. En segundo lugar, se ha realizado un análisis comparativo del enfoque adoptado por diferentes países. En tercer lugar, se abordan los casos específicos de la Unión Europea y de España, estructurados en los tres pilares de la Estrategia de Seguridad Económica de la UE: promover la competitividad, proteger la economía y asociarse (las 3 «P» en inglés: *promote*, *protect* y *partner*). En el análisis de las estrategias y medidas de la UE y de España, se abordarán los desafíos y oportunidades que representan. Por último, se incluyen una serie de recomendaciones para la política exterior española.

Capítulo II

DEBATE SOBRE LA DEFINICIÓN Y PROPUESTA

1. Contexto y debate teórico

En toda cuestión geopolítica, la definición no es un tema baladí. La manera en la que se define un término tiene muchas implicaciones: define el ámbito de aplicación de las medidas, el grado de compromiso y voluntad política existente o la visión geopolítica de los actores implicados. No definir un término también es una decisión con peso político: muchos actores juegan con la denominada «ambigüedad estratégica» en sus relaciones internacionales, otros no definen ciertos términos por el debate generado entorno a la definición fruto de fragmentaciones internas. En todo caso, es necesario reflexionar sobre qué se entiende por «seguridad económica» antes de estudiar las distintas estrategias existentes.

Es importante precisar que el concepto de seguridad económica se había utilizado con anterioridad para referirse a la capacidad de individuos, hogares o comunidades para cubrir sus necesidades primarias⁹. No obstante, esta definición se ha ido transformando, ligado hoy a la política exterior y a las amenazas externas, y de manera más singular se ha asociado a la reducción de dependencias para limitar la vulnerabilidad económica. De manera amplia, la seguridad económica se refiere al uso de herramientas económicas para avanzar o proteger intereses de seguridad. A nivel histórico, esta dinámica ha estado presente desde la Antigüedad. Las sanciones económicas impuestas por Atenas, conocidas como el Decreto de Mégara, son consideradas por algunos historiadores como un factor decisivo que causó la guerra del Peloponeso¹⁰. No obstante, en el s. XXI, estos mecanismos se han vuelto mucho más sofisticados y complejos, utilizados entre países que son a la vez socios comerciales.

A nivel teórico, existe un debate acerca del término. Por un lado, el debate se centra en el objetivo de las medidas¹¹, distinguiendo entre 1) las que afectan a re-

⁹ Comité Internacional de la Cruz Roja (2015). ¿Qué es la seguridad económica?, <https://www.icrc.org/en/document/introduction-economic-security>

¹⁰ KAGAN, D. (1996). *On the Origins of War: And the Preservation of Peace*. Anchor.

¹¹ CHIMITS, F., MCCAFREY, C., MEJINO, J., POITIERS, N.F., VICARD, V. & WIBAUX, P. (2024). *European Economic Security: Current practices and further development*. European Parliament.

sultados económicos, 2) las que van más allá de resultados económicos. Entre las primeras se incluyen mecanismos de defensa comercial que permitan disuadir la coerción económica, políticas industriales para diversificar las cadenas de valor o políticas para mitigar posibles choques externos. Entre las segundas, se trata de medidas cuyo objetivo es asegurar la seguridad nacional usando mecanismos de política económica con el objetivo de, entre otros, mantener el liderazgo tecnológico, asegurar el acceso a bienes por motivos no económicos (como puede ser el material sanitario) y evitar la transferencia de tecnología. Así, medidas como el control de inversiones exteriores o restricciones a exportaciones entrarían en este segundo grupo puesto que su objetivo no es tanto económico sino de seguridad. Esta diferencia es importante, ya que tiene efectos jurídicos y políticos. Es más fácil que se acepten medidas restrictivas cuando están basadas en conceptos de seguridad nacional¹² (la propia OMC, hoy en crisis, permite excepciones basadas en la seguridad que de otra forma no se aceptarían). No obstante, existe a su vez un riesgo de utilizar en exceso el argumento de seguridad, como ha sido el caso de EE. UU. con los aranceles de la Sección 232 por ejemplo. Así, mientras es importante mencionar la seguridad, no debe convertirse en una excusa que permee todos los debates (*securitization*).

Por otro lado, existe una crítica más radical respecto del término de seguridad económica en una parte del sector privado que lo ve como un concepto vacío de significado práctico, consistiendo en un intervencionismo estatal injustificado que establece restricciones al libre mercado. Otras empresas definen la seguridad económica como una oportunidad de negocio. Así, existen dos debates principales respecto a seguridad económica: por un lado, el debate práctico entre seguridad y competitividad, y por otro lado, un debate más de fondo y radical entre libre mercado e intervencionismo.

2. Seguridad económica en la UE

En el ámbito europeo, el término ha emergido más de manera reactiva que proactiva. Una serie de *shocks* globales han ido desplazando la seguridad económica hacia el ámbito de la seguridad nacional: desde la crisis financiera de 2008 a la invasión de Ucrania, pasando por el Brexit o la pandemia¹³. No obstante, uno de los principales causantes de esta reacción ha sido la coerción económica de

¹² En el ámbito europeo, la libre circulación de capitales se puede restringir de manera restringida por motivos de orden público y seguridad pública.

¹³ LOCKHART, E. (2024). *RUSI Economic Security Taskforce. Meeting 1: The Conceptual and the Concrete*. Royal United Services Institute for Defence and Security Studies. <https://rusi.org/explore-our-research/publications/conference-reports/rusi-european-economic-security-taskforce-meeting-1-conceptual-and-concrete>

China que ha alcanzado niveles altos de sofisticación y que se ha realizado muchas veces de manera indirecta y evadiendo el sistema internacional de normas¹⁴.

En la Estrategia de Seguridad Económica de junio de 2023¹⁵ se materializa esta visión y cambio de paradigma, estableciendo que «más que nunca, nuestra seguridad está profundamente entrelazada con la capacidad para fortalecernos y reducir los riesgos derivados de vínculos económicos que en pasadas décadas considerábamos benignos». Si bien no define de manera precisa el término, hace referencia al necesario equilibrio entre proteger los intereses económicos de la UE y dotarse de mecanismos de gestión de los riesgos, sin dejar de impulsar el comercio internacional y la apertura de los mercados. Con esta visión, se podría considerar que la seguridad económica europea es la pata más defensiva de la **Autonomía Estratégica Abierta**, una transformación del concepto para incluir no sólo la reducción de dependencias y la promoción de la industria europea, sino también medidas de protección de la economía, antaño relegadas a un segundo plano y consideradas incluso en contra del ADN de la UE.

3. Implicaciones

Respecto a la indefinición del término, ésta tiene diferentes motivos e implicaciones, especialmente en el ámbito europeo.

En primer lugar, la vaguedad del término está ligada a la **adaptabilidad y la incertidumbre**. En el contexto actual, definir de manera demasiado restrictiva una política podría convertirla en obsoleta, dado que el panorama geopolítico está en constante cambio. Así, definir de manera demasiado restrictiva la seguridad económica, podría evitar su aplicación a otros ámbitos no considerados. A modo de ejemplo práctico, antes de la pandemia pocos países consideraban material sanitario, mascarillas o equipos de protección individual, como elementos críticos para su seguridad.

En segundo lugar, se trata de un **problema competencial**. Desde una perspectiva global, la seguridad económica se podría englobar en la ampliación del concepto de seguridad. Autores como Barry Buzan¹⁶ han conceptualizado esta expansión de la seguridad tras la Guerra Fría: seguridad militar, política, económica, social y medioambiental. No obstante, a nivel europeo, ligar la seguridad económica directamente a la política de seguridad (como sí hacen países como EE. UU.) sería problemático desde el punto de vista competencial, ya que la se-

¹⁴ SZCZEPANSKI, M. (2022). *China's economic coercion. Evolution, characteristics and countermeasures*, European Parliament Briefing. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)738219](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)738219)

¹⁵ COMISIÓN EUROPEA, «Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo sobre la Estrategia de Seguridad Económica», JOIN 2023/20 final, 20 de junio de 2023.

¹⁶ BUZAN, B. (1991). «New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century», *International Affairs*, vol. 67, nº 3, pp. 431-451.

guridad nacional es un ámbito de soberanía de los Estados. Al no definirlo de manera tajante, define la seguridad económica más centrada en el ámbito comercial, siendo la política comercial una competencia exclusiva de la UE. No sólo se trata de un problema competencial entre la Unión y los Estados Miembros, sino también de un problema competencial interno. Actualmente dada la ambigüedad de la definición, estos temas son tratados en cada país por diferentes carteras ministeriales: defensa, seguridad nacional, asuntos exteriores, interior, economía, industria, comercio, etc. Esto puede crear mentalidad de silos y falta de coordinación.

En tercer lugar, la falta de una definición concreta también viene dada por las **lagunas de información** existentes y por la diferencia de posturas. Definir con concreción lo que es la seguridad económica para la UE significaría tener un sistema de inteligencia económica lo suficientemente afinado y perfeccionado como para definir las amenazas o riesgos que se pretenden confrontar. Ese sistema y conocimiento preciso de los riesgos no existe hoy en día. Por otro lado, significaría que todos los Estados Miembros se pusieran de acuerdo sobre lo que entienden por seguridad económica. Algo que, dadas las brechas internas entre los diferentes Estados, no es una realidad.

Por último, existe un **riesgo** de que se quede en un término genérico vacío de contenido, que englobe más una postura asertiva de la Unión que un concepto práctico. El SIEPS ha publicado en 2025 una colección de ensayos¹⁷ que trata de clarificar las palabras recurrentes en discursos europeos, utilizadas con diversos significados: conceptos como «resiliencia», «geopolítica» o «competitividad». Si bien no incluye seguridad económica, bien podría entrar en esta categoría de palabras recurrentes (*buzzwords*) que no deben caer en un concepto más en la lista de moda, sino que deben dotarse de contenido concreto.

4. Propuesta

Ante esta ambigüedad y analizando el contexto europeo en el que emerge, la autora de este trabajo ofrece una definición de seguridad económica que podría englobar las medidas adoptadas por la Unión y por España, incorporando nuevos aspectos.

Seguridad económica: enfoque que se basa en el conocimiento y la gestión de los riesgos ligados a la dependencia económica y se centra en el desarrollo de una capacidad de respuesta adecuada ante amenazas externas que instrumentalicen mecanismos económicos o que representen un riesgo para la seguridad y la soberanía económica, en equilibrio con la prosperidad y la competitividad.

¹⁷ WADENSJÖ, P., & PARUSEL, B. (Eds.). (2025). *Key concepts for the future of the EU*. Swedish Institute for European Policy Studies.

Esta propuesta contiene diferentes elementos de análisis. Al incluir el conocimiento y la gestión de riesgos, se pretende dar importancia a la inteligencia económica o a la cuarta «P» de preparación que algunos *think tanks* han sugerido¹⁸. A nivel europeo, al mencionar la seguridad y la soberanía, se hace referencia por un lado a la seguridad de la UE así como a la seguridad nacional de los Estados Miembros, implícita al mencionar la soberanía, ya que ésta reside en los Estados y no en la Unión. Se deja así lugar a las excepciones de seguridad nacional y orden público que Estados Miembros pueden alegar. Por último, la inclusión de la competitividad económica y la prosperidad es central. El debate en torno a la seguridad económica debe realizarse de la mano del futuro de la competitividad europea, sin establecer medidas demasiado restrictivas, pero sin olvidar que la competitividad a largo plazo sólo será posible si se favorece la resiliencia y se sacrifica moderadamente la competitividad en el corto plazo. La seguridad económica es en parte un difícil ejercicio de equilibrio entre competitividad y seguridad.

Esta definición está en línea con la posición española, definida a nivel estratégico en el *non-paper* Resilient EU2030¹⁹, elaborado durante la presidencia española del Consejo. Éste apunta a un orden internacional basado en normas, abierto y renovado, mientras que aboga por prepararse para lo peor, gestionando las dependencias en una economía fragmentada. Para ello defiende una serie de medidas que tienen tres pilares, que incluye la protección en sectores estratégicos (Anexo 1). La inclusión de la seguridad en la definición es importante para España, que basa algunas de sus decisiones en motivos de seguridad nacional. Recientemente el Ministro de Economía, Comercio y Empresa, Carlos Cuerpo, ha propuesto ampliar la definición de defensa para incluir aspectos de seguridad económica²⁰. De consensuarse y consolidarse este enfoque, España podría defender un concepto de seguridad económica que se enmarque en el concepto de defensa.

Teniendo en cuenta el enfoque europeo y el contexto global mencionado, resulta pertinente analizar las diferentes medidas adoptadas por los Estados, ya que se trata de un ámbito en el que es especialmente relevante las medidas que toman otros países, que tienen un impacto en la seguridad económica de la UE y de España.

¹⁸ RIEKELES, G. y SWIEBODA, P. (2024). *Europe's Make-or-Break Moment. Putting Economic Security at the Heart of the EU's 2024-2029 Strategic Agenda*. Framing Paper, European Policy Centre. <https://www.epc.eu/en/publications/Europes-make-or-break-moment-Putting-economic-security-at-the-heart-57d26c>

¹⁹ Oficina Nacional de Prospección y de Estrategia (2023). *Resilient EU2030*.

²⁰ CUERPO, C. (2025). Intervención en XVII Conferencia Anual de Cesce.

Capítulo III

ANÁLISIS COMPARATIVO

En los últimos años, la seguridad económica se ha convertido en una prioridad política para las principales economías, que han adoptado diferentes enfoques, de manera más o menos explícita. Así, es necesario realizar un breve análisis comparativo ya que es un tema intrínsecamente ligado a las interdependencias y a la respuesta reactiva frente a medidas de terceros países.

1. Estados Unidos

El paradigma de seguridad económica entró de manera oficial en las estrategias estadounidenses en 2017 bajo la primera Administración Trump, que afirmó en su estrategia de seguridad nacional: «seguridad económica es seguridad nacional». A partir de 2020, la Administración Biden siguió esta dinámica. Así, mientras la UE privilegia un enfoque más comercial, en Washington es un discurso de seguridad nacional (Anexo 2).

Es revelador de este refuerzo del aspecto de seguridad el hecho de que fuera Jake Sullivan, Consejero de Seguridad Nacional, el encargado de dar un discurso sobre la política económica de EE. UU. en Brookings Institution en abril de 2023²¹. Definió un nuevo entorno marcado por la competición geopolítica y de seguridad, e indicó el peligro de haber ignorado dependencias desarrolladas a lo largo de décadas de liberalismo, que habían causado vulnerabilidades en las cadenas de valor de material sanitario, semiconductores y minerales críticos. Entre los enfoques propuestos, se definió el enfoque «jardín pequeño, valla alta» (*small yard, high fence*), que se refiere a controles muy restrictivos de exportaciones y el refuerzo del control de inversiones exteriores en una serie de sectores muy estrechamente definidos en el ámbito tecnológico. Para ello, ha usado restricciones a través de mecanismos como la Lista de Entidades, antes reservada al ámbito

²¹ WHITE HOUSE (2023). «Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution».

militar. No obstante, si algo ha quedado patente en las últimas administraciones es que el enfoque anti-China, de los pocos temas que consigue un apoyo bipartidista, con la famosa estrategia de desacople (*de-coupling*), reemplazada progresivamente por la estrategia europea de *de-risking*.

A pesar de la Declaración conjunta de los presidentes Biden y Von der Leyen en marzo de 2023, en la que se incide en el refuerzo de la seguridad económica, la Administración Biden siguió en gran medida con la línea de la primera Administración Trump de *America First*, como se vio con los subsidios a los vehículos eléctricos excluyentes para los europeos. Entre las medidas que ha tomado Washington, destaca el esfuerzo de reindustrialización con políticas como el *Infrastructure Investment and Jobs Act* (IIJA) de 2021, el *Inflation Reduction Act* (IRA) de 2022, que causó tensiones en las relaciones transatlánticas, o el *CHIPS and Science Act*, en el ámbito de los semiconductores. Estas políticas han continuado con una línea proteccionista, incluyendo cláusulas de «*Buy American*», que hoy quieren ser imitadas en Europa. En el ámbito asociativo, destacan estrategias de *friendshoring* con iniciativas como el Marco Económico del Indo-Pacífico (IPEF), el Quad en cooperación con Australia, India y Japón o el formato flexible del Consejo de Comercio y Tecnología entre EE. UU. y la UE (TTC). No obstante, estas dinámicas de cooperación parecen haber acabado con la nueva Administración Trump, que ha tomado un giro más agresivo e incierto. En cuanto a las políticas de control, destaca el refuerzo del control de inversiones exteriores y de control de exportaciones en 2018, que han ampliado el ámbito del *Export Administration Regulation* (EAR) y del *Committee on Foreign Investment in the United States* (CFIUS), incluyendo aspectos extraterritoriales²². El presidente Donald Trump sigue usando el *International Emergency Economic Powers Act* (IEEPA) de 1977 para tomar una serie de medidas arancelarias. Entre los instrumentos defensivos destacan, entre otros, control de exportaciones, aranceles, control de inversiones exteriores, sanciones, investigaciones bajo la sección 232, la denominada lista de entidades, etc. Esta dinámica pone fin a dos paradigmas²³: (1) el paradigma del liberalismo según el cual la dependencia económica lleva a la paz, priorizando los mercados sobre la seguridad, (2) el paradigma de la Guerra Fría según el cual la seguridad se impone a los mercados.

A nivel retórico, con la nueva Administración se ha utilizado el término de «política económica» (*statecraft*). El acuerdo de minerales con Ucrania o las declaraciones sobre Groenlandia que han causado estupor, son un reflejo del enfoque de seguridad económica de la nueva Administración. No obstante, EE. UU. carece de una cohesión en la política económica y comercial, y el sistema americano adolece de una falta de coordinación entre los diferentes actores implicados

²² Las reformas están incluidas en el *Export Control Reform Act* (ECRA) y el *Foreign Investment Risk Review Modernization Act* (FIRRMA), ambos de 2018.

²³ FARREL, H. & NEWMAN, A. (2023). «The New Economic Security State». *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/united-states/economic-security-state-farrell-newman>.

en estas medidas²⁴. En todo caso, el enfriamiento de la relación transatlántica ha provocado en Bruselas la necesidad de reforzar la seguridad económica y la defensa.

2. China

China es otro de los actores clave, ya que ha sido uno de los principales responsables de la instrumentalización de los lazos comerciales y de la coerción económica. Bajo Xi Jinping, China ha incluido la seguridad económica como elemento de su seguridad nacional. La particularidad reside en el refuerzo de la auto-suficiencia, en medidas como la estrategia *Made in China 2025*, y el papel del Estado en el dirigismo económico. Además, ha establecido mecanismos de control de inversiones exteriores en 2018 y los procedimientos de licitaciones públicas se han modificado para reforzar cadenas de valor locales. Ha creado una nueva agencia de datos²⁵ y en 2020 estableció una ley de control de exportaciones.²⁶

Respecto a las medidas más ofensivas, ha usado coerción económica con países como Lituania y Australia. A su vez, ha utilizado los lazos comerciales para conseguir cambios de posición de terceros países respecto de Taiwán. En 2024, anunció restricciones a las exportaciones de minerales críticos, entre ellos el galio, germanio y antimonio, en respuesta a restricciones estadounidenses, en la guerra tecnológica de los semiconductores. Imitando a EE. UU. ha creado una lista de entidades no fiables y ha adoptado varias leyes: la ley de inversión extranjera, la ley anti-sanciones extranjeras y la ley de comercio extranjero²⁷. Además, ha reprochado a los países occidentales un ataque injustificado a Huawei o TikTok. Se trata de un cambio de paradigma importante ya que, hasta estos últimos años, China abogaba por una doctrina económica más informal. No obstante, aboga ahora por un enfoque más agresivo, con un aumento considerable de medidas restrictivas desde 2023 (Anexo 3).

²⁴ BENSON, E., MOURADIN, C. & LEONARD, A. (2024). *Toward a U.S. Economic Security Strategy*. Center for Strategic and International Studies. <https://www.csis.org/analysis/toward-us-economic-security-strategy>

²⁵ WINSTON, M. (2024). «China's approach to data and AI is changing. Here's what that means». *World Economic Forum*.

²⁶ CHIMITS et al., *Op. cit.*

²⁷ GREEN, E., NOUWENS, M. & SHAGINA, M. (2025). «China's use of export controls». *International Institute for Strategic Studies*.

3. Japón

En cuanto a Japón, destaca entre el resto de países por una adopción temprana de medidas. En la Estrategia de Seguridad Nacional de 2022 incluyó el ámbito económico. No obstante, Japón ya había experimentado la instrumentalización de las dependencias (en 2010 China estableció un embargo de exportaciones de tierras raras a Japón). Ha sido uno de los países pioneros en diversificar las fuentes de importaciones de minerales. Tiene una Oficina de Seguridad Económica que depende del Primer Ministro. En mayo de 2022, Tokio aprobó el *Economic Security Protection Act*, estableciendo objetivos de estabilidad de suministros prioritarios, de protección de infraestructuras críticas, promoción de tecnologías avanzadas y protección de la tecnología, creando también un mecanismo de clasificación de patentes²⁸. Ha reforzado a su vez la relación con EE. UU. en materia de seguridad. Desde 2022, ha delimitado sectores en los que reforzar la infraestructura crítica, ha identificado una lista de tecnologías críticas y ha reforzado tanto el mecanismo de control de inversiones como el control de exportaciones.

4. Reino Unido

Reino Unido forma parte de los países que han optado por crear un marco de seguridad económica. En 2023, en la *Integrated Review Refresh*, articuló una estrategia que tiene como uno de los pilares principales reducir las vulnerabilidades. Además, dispone de un mecanismo de control de inversiones, incluido en el *National Security and Investment Act* (NSI), coordinado por la Unidad de Seguridad Económica de la Oficina del Primer Ministro. Su mecanismo presenta rasgos avanzados en cuanto a la madurez del mecanismo, el alcance y los recursos destinados, que pueden enriquecer el modelo actual de otros países europeos, menos avanzados en este control. Entre algunos de sus rasgos, cuenta con una unidad de personas dedicadas exclusivamente al control de inversiones extranjeras bastante superior a la de países como España, cuenta con un mecanismo maduro en el procedimiento sancionador y con una práctica avanzada de vigilancia de inversiones. Es interesante que España refuerce la cooperación con este país y compartir mejores prácticas para reforzar la seguridad económica del continente.

²⁸ ULRICH, J. (2023). «Japan's Economic Security Legislation,» *European Parliamentary Research Service*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/751417/EPRS_ATA\(2023\)751417_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/751417/EPRS_ATA(2023)751417_EN.pdf)

5. G7

Impulsado bajo la presidencia de Japón, muy implicado en este tema, destaca el Comunicado de Hiroshima de mayo de 2023 en el que el G7 estableció 7 áreas que requieren acción: resiliencia en las cadenas de valor, resiliencia en infraestructuras críticas, responder a prácticas y políticas no de mercado, abordar la coerción económica, responder a prácticas nocivas en el ámbito digital, colaborar en el establecimiento de estándares y prevenir la fuga de tecnologías críticas y emergentes. Se hizo así un llamamiento a una mayor coordinación para reducir vulnerabilidades y potenciar la resiliencia de las cadenas de valor.

6. Otros países del G20

Corea del Sur ha sido sujeto de la coerción económica de China y está expuesta a riesgos ligados al suministro. Destacan entre las políticas proactivas, medidas como el establecimiento de una unidad de seguridad económica en el Ministerio de Asuntos Exteriores o la creación de un equipo dedicado a seguridad económica en la Oficina de Seguridad Nacional. Además, la Estrategia de Seguridad Nacional de la Administración Yoon Suk Yeol estableció una relación explícita entre economía y seguridad tradicional, asociando el liderazgo tecnológico a las capacidades militares. También ha adoptado medidas para reforzar el control de inversión exterior, proteger la tecnología y reforzar la seguridad respecto a la investigación ²⁹.

Cabe hacer mención de otros actores como **Taiwán**, un caso particular dado su dominio en el ámbito de los semiconductores y su riesgo de seguridad ante la política agresiva de China. No obstante, el país ha llevado a cabo esfuerzos de diversificación frente a su compleja relación con China. Entre otras iniciativas, forma parte de la Alianza Chips 4 junto con EE. UU., Japón y Corea del Sur.

Países como **Brasil**, **Australia** (en especial tras la coerción económica ejercida por China), **Canadá** o **Arabia Saudí** también han desplegado nuevos instrumentos, que responden a una dinámica global extendida en numerosos países (Anexo 4). Según un informe reciente de Boston Consulting Group ³⁰, entre las características principales de los nuevos mecanismos, destacan algunos rasgos comunes: 1) una mayor intervención en la industria nacional, reflejada por ejemplo en los denominados «giga-incentivos», inversiones públicas muy elevadas en sectores tales como los semiconductores, 2) el despliegue de nuevos meca-

²⁹ DE ESPERANZA, C., ESTEBAN, M. & JORGE, R. (2024). «The EU-Republic of Korea economic security engagement: policy recommendations and next steps», *Real Instituto Elcano*. <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/the-eu-republic-of-korea-economic-security-engagement-policy-recommendations-and-next-steps/>

³⁰ RODRÍGUEZ-CHIFFELLE, C., RAFIH, R. et al. (2024). *Economic statecraft is back. Here's why it matters*. Boston Consulting Group.

nismos para responder a la competencia desleal, como aranceles unilaterales o mecanismos innovadores como el CBAM en la UE, 3) mayores restricciones a la inversión y al comercio en nombre de la seguridad nacional, y 4) asociaciones plurilaterales sectoriales, reflejo de un minilateralismo³¹ creciente, en lugar de grandes acuerdos comerciales.

7. Implicaciones

A raíz de este análisis comparativo, se pueden sacar una serie de reflexiones e implicaciones.

En primer lugar, destaca el auge de medidas unilaterales de los países. Si bien existen algunos mecanismos de coordinación, los países han optado por una respuesta más asertiva como resultado de la creciente confrontación geopolítica, lo que a su vez refuerza esta misma dinámica de la que pretende escapar. Así, estamos ante un panorama con una creciente *Realpolitik*, con mayor incertidumbre para las políticas nacionales y para las empresas, columna vertebral de la economía. Es necesario crear alianzas y mecanismos de coordinación para evitar una mayor fragmentación global.

En segundo lugar, existe una multiplicación de medidas restrictivas (el número países OCDE con controles a las inversiones exteriores se ha duplicado entre 2015 y 2023 y las restricciones comerciales se han multiplicado por 8 en 2023 respecto a los años anteriores³²). Este aumento de medidas no responde únicamente a una necesidad estratégica sino también a una intencionalidad política, lo que implica que algunas de estas medidas no son óptimas desde el punto de vista económico.

Por último, estas dinámicas globales impactan en el sector privado. Crean en las empresas la necesidad de incorporar un diálogo constructivo con el sector público, dado el creciente papel estatal, una mayor consideración geopolítica, una mayor diversificación en las cadenas de valor y el establecimiento de mecanismos que permitan aumentar la trazabilidad y la visibilidad en las cadenas de suministro.

Este panorama global permite comprender el cambio de paradigma que se ha producido en la UE y en España.

³¹ HAQQANI, H. & NARAYANAPPA, J. (2023). «El auge del minilateralismo: combatir el desorden mediante pequeñas alianzas». *Le Grand Continent*. <https://legrandcontinent.eu/es/2023/03/22/el-auge-del-minilateralismo-combatir-el-desorden-mediante-pequenas-alianzas/>

³² RODRÍGUEZ-CHIFFELLE, C., RAFIH, R. et al. Op. cit.

Capítulo IV

LA SEGURIDAD ECONÓMICA EN LA UE

Tras el análisis conceptual y comparativo realizado, se abordan las medidas concretas adoptadas por la Unión en materia de seguridad económica.

1. Posición global y mapa de dependencias

En las últimas décadas, el papel de Europa en el mundo ha ido cambiando. Hoy representa un 3% de la superficie de la Tierra, un 6% de las materias primas y un 6% de la población global³³. Ello no es óbice para que tenga una influencia considerable, representando el mayor bloque comercial del mundo. No obstante, pese a ser una potencia comercial y reguladora, tiene una serie de dependencias.

El principal origen de las importaciones europeas es China. Éste es también el país del que tiene una mayor dependencia en 323 productos (Anexo 5). A China le siguen EE. UU. y Vietnam, según un análisis de 5.400 productos³⁴. China controla el 93% de la producción de tierras raras y el 89% del magnesio, entre otras materias³⁵.

Según el ya citado informe Resilient EU2030, la UE tiene una serie de dependencias en sectores estratégicos. A nivel tecnológico, la UE sólo produce 1% de los servidores de datos, representa el 7% de los patentes de Inteligencia Artificial y el 9% del mercado de semiconductores. Respecto a las materias primas, la UE importa 79% del litio de Chile, 99% del boro de Turquía y 97% del magnesio de China, elementos necesarios para producir, entre otros, baterías y motores eléctricos. Depende a su vez de Kazajistán y Vietnam para el fósforo (86% proviene de los citados países), del Norte de África para los fertilizantes fosfatados y de países como Argelia y Rusia para el gas natural. En el ámbito farmacéutico,

³³ Resilient EU2030, *Op. cit.*

³⁴ ARJONA, R. et al. (2023). «The EU's strategic dependencies unveiled». Centre for Economic Policy Research

³⁵ COMISIÓN EUROPEA (2022). *Second in-depth review of strategic areas for Europe's interests*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy/second-depth-review-strategic-areas-europes-interests_en

la región de Asia-Pacífico concentra el 70% de los ingredientes farmacéuticos activos. La dependencia de la UE no es novedosa en sí, como muestra un análisis histórico del CEPII³⁶, sin embargo, lo que sí ha cambiado es la percepción de los riesgos asociados a esta alta concentración de productos, en particular de China, y el creciente riesgo de disrupción por eventos inesperados como pandemias o desastres naturales.

2. Marco general

En este contexto, la UE ha tomado un giro, hasta hace unos años inesperado, y ha adoptado medidas más asertivas en el ámbito económico, en el marco de la denominada seguridad económica. Como marco general, destaca la Comunicación conjunta sobre una **Estrategia Europea de Seguridad Económica** publicada en junio de 2023, que plasma esfuerzos ya indicados en la Declaración de Versalles (mayo de 2022) y en la Brújula Estratégica de la UE, acerca de la necesidad de reducir las dependencias. La Estrategia señaló cuatro categorías de riesgo prioritarias: 1) la resiliencia de las cadenas de suministro incluida la seguridad energética; 2) la seguridad física y la ciberseguridad de las infraestructuras críticas; 3) la seguridad tecnológica y las filtraciones de tecnología y 4) la utilización de las dependencias económicas como arma y coerción económica.

Tras la publicación de la Estrategia, la Comisión identificó **diez áreas tecnológicas** críticas en octubre de 2023 (Anexo 6)³⁷. Estableció las tecnologías que presentan riesgos más sensibles en función del carácter facilitador y transformador de la tecnología, del riesgo de fusión del uso civil y militar y, por último, del riesgo de uso indebido de la tecnología para cometer violaciones de los derechos humanos. Entre las diez, se priorizaron **cuatro áreas** tecnológicas más sensibles: 1) tecnologías avanzadas de semiconductores, 2) tecnologías de IA, 3) tecnologías cuánticas y 4) biotecnología.

En enero de 2024, la Comisión presentó un paquete de **cinco iniciativas**³⁸, las tres primeras relativas a la inversión y el comercio y las otros dos a la investigación y la innovación: 1) una propuesta legislativa para reforzar el control de la inversión extranjera en la UE, 2) favorecer una mayor coordinación europea en el control de las exportaciones, 3) establecer consultas para detectar posibles riesgos derivados de las inversiones salientes, 4) promover debates para mejorar el apoyo a la investigación y el desarrollo en tecnologías con potencial de doble

³⁶ VICARD, V. & WIBAUX, P. (2023). «EU Strategic Dependencies: A Long View». *CEPII*

³⁷ Recomendación (UE) 2023/2113 de la Comisión, de 3 de octubre de 2023, sobre ámbitos tecnológicos críticos para la seguridad económica de la UE con vistas a realizar evaluaciones de riesgos adicionales conjuntamente con los Estados miembros. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2023-81409>

³⁸ COMISIÓN EUROPEA (2024). «La Comisión propone nuevas iniciativas para reforzar la seguridad económica», Comunicado de prensa. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_24_363

uso y 5) una propuesta para que el Consejo recomiende medidas para aumentar la seguridad de la investigación.

3. Análisis de iniciativas

Muchas de las medidas incluidas en la Estrategia se adoptaron de manera previa a su publicación, pero fueron incluidas en ésta siguiendo los tres pilares mencionados de promoción, protección y asociaciones. Se incluye una relación detallada de todas las iniciativas incluidas en la Estrategia en el Anexo 7. Para evitar una mera recopilación de éstas, se analizan rasgos principales, las novedades desde la Estrategia y se profundiza en el paquete de enero de 2024.

a) Promoción de la base económica y la competitividad

Entre las medidas del pilar de promoción, destacan algunas como la **Ley de materias primas críticas (CRMA)** o la **Ley europea de chips**, que establecen objetivos ambiciosos tales como limitar al 65% del consumo anual de la UE el aprovisionamiento de materias primas que provenga de un solo país o alcanzar el 10% del mercado global de semiconductores. También promueve medidas financieras como los fondos NextGeneration o la promoción de la unión de los mercados de capital. Desde entonces, se han aprobado nuevas medidas, destacando la **Brújula para la Competitividad** presentada en enero de 2025 tras la Declaración de Budapest de noviembre de 2024. La Brújula plasma en parte las propuestas del Informe Draghi y se centra en tres pilares: 1) subsanar el desfase en innovación con los principales competidores de la UE, 2) vincular descarbonización y competitividad y, por último, 3) reducir las dependencias y aumentar la seguridad. En este último pilar, la Comisión ha propuesto medidas como crear una plataforma de compra conjunta de materias primas o incluir la preferencia europea en la contratación pública (similar a un *Buy American* a la europea). Además, se está produciendo en Bruselas un impulso hacia la simplificación (bajo el paquete *28th legal regime*), que genera debate entre simplificación y desregulación. Por otro lado, en febrero de 2025 la Comisión ha presentado el **Pacto por una Industria Limpia (Clean Industrial Deal)** donde establece que la competitividad es también un imperativo de seguridad. En cuanto a estas iniciativas, cabe destacar la oportunidad que representa para España en sectores punteros como las energías renovables.

b) Protección de la economía frente a los riesgos

En el ámbito de la protección es donde más se notan las propuestas europeas, ya que es aquí donde hay un cambio de paradigma más radical. Muchas de las

medidas se han diseñado con un enfoque específico para confrontar a China, tales como el **Instrumento Anticoerción**, adoptado tras la instrumentalización económica de China hacia Lituania, o el **Reglamento de Subvenciones Extranjeras** para afrontar el *dumping* de China. Otras medidas como la **Directiva de Resiliencia de Entidades Críticas** son clave en este pilar. En este pilar, es necesario profundizar en las iniciativas del paquete de enero de 2024.

En cuanto al **Reglamento de control de Inversiones Extranjeras Directas (IED)**, fue adoptado mediante el **Reglamento 2019/452** del Parlamento Europeo y del Consejo, que entró en vigor el 11 de octubre de 2020. Establece un marco para el control por los Estados miembros, por motivos de seguridad o de orden público, de IED dentro de la Unión. Se trata de un mecanismo opcional y no existe un mecanismo común de control. En 2024, se propuso un nuevo reglamento para establecer la obligatoriedad del control de inversiones exteriores con ciertos requisitos comunes. Se basa en la política comercial (art. 207 TFUE), competencia exclusiva de la UE, que incluye las IED. En la propuesta, han impactado las últimas presidencias del Consejo. La presidencia húngara propuso una opción de mínimos, que países como España no consideraban aceptable, queriendo excluir de la cobertura del Reglamento operaciones intra-UE que dejaran vía libre al beneficiario último (que podía ser una empresa extranjera a través de una filial en Europa realizando inversiones en sectores estratégicos en otros Estados Miembros). Se opusieron la mayoría de países, salvo Hungría y Luxemburgo (éste último actúa como receptor de filiales). Bajo la presidencia polaca, se ha propuesto un control de inversiones exteriores que España considera demasiado reducido. España está tratando de negociar a nivel europeo un Reglamento que permita establecer ciertos requisitos comunes e igualar las condiciones en los EEMM, preservando las competencias del Estado. No obstante, otros EEMM optan por propuestas más restringidas, favoreciendo la competitividad a nivel de inversiones y considerando propuestas del Reglamento como intervencionistas.

En lo relativo al **control de exportaciones de productos de doble uso**, se presentó en 2024 un libro blanco. Los productos de doble uso son aquellos cuyo uso es posible tanto en el ámbito civil como en el militar. Existe ya el **Reglamento delegado 2021/821** del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2021 por el que se establece un régimen de la Unión de control de las exportaciones, el corretaje, la asistencia técnica, el tránsito y la transferencia de productos de doble uso. De nuevo, este Reglamento fue adoptado antes de cambios importantes en el marco internacional. Adicionalmente, destaca la ampliación de prohibiciones de exportación de productos de doble uso a Rusia tras la invasión de Ucrania, precisando la diferencia entre el régimen de sanciones y el marco de control de exportaciones. De manera global, el control de exportaciones de productos militares y de doble uso se enmarca en una serie de foros internacionales (hoy en crisis): el Arreglo de Wassenaar, el Régimen de Control de la Tecnología de Misiles, el Grupo de Suministradores Nucleares y el Grupo Australia. Cada

uno de estos grupos tiene un propósito especial (el Grupo de Australia por ejemplo para armas químicas y biológicas). El **Arreglo de Wassenaar** es el que se centra en productos y armas de doble uso no incluidas en otros regímenes e incluye a 42 países, entre ellos Rusia. Funciona por unanimidad y Rusia en los últimos años está bloqueando decisiones. En los últimos dos años, una serie de países, entre ellos España, han establecido controles de exportaciones individuales y han actualizado listas de doble uso. En el marco del Consejo de Cooperación y Comercio entre EE. UU. y la UE (TTC), se empezó a hablar de un proceso «Wassenaar menos uno», excluyendo a Rusia. No obstante, esta opción es difícil ya que no existe como tal un mecanismo de expulsión³⁹. Existe un debate acerca de las alternativas: algunos actores proponen crear un foro aparte a nivel europeo o plurilateral, otros abogan por que cada Estado Miembro actualice su lista (siendo la desventaja principal la falta de armonización) y una última opción consistente en un nuevo Reglamento de control de exportaciones. En cuanto a España, destaca que en 2023 fue el segundo Estado Miembro, tras los controles establecidos por Países Bajos, en establecer una lista nacional con nuevas restricciones para la exportación en tecnologías emergentes y cuánticas. España no descarta la adopción de nuevas listas de control.

En el Libro Blanco, la Comisión propone ampliar los ítems del Anejo I de la Regulación de doble uso, ya sea mediante el procedimiento legislativo ordinario o mediante un Acto delegado. Propone además un foro de coordinación política y mejorar la coordinación de las listas de control nacionales con medidas como la notificación previa a la Comisión.

En el paquete de 2024 se incluyó a su vez el libro blanco sobre **las inversiones salientes**⁴⁰, que se centra en la fuga de tecnología y conocimientos técnicos, que puede resultar de inversiones realizadas por empresas de la UE en terceros países. Existe un problema real y lagunas de información a nivel europeo, ya que los países clasifican las operaciones con arreglo a diferentes sistemas de clasificación y no han integrado ciertas tecnologías avanzadas. Muchos Estados Miembros no revisan o evalúan sistemáticamente las inversiones salientes con un enfoque de seguridad. Se establece en el libro blanco una etapa de consulta pública, una etapa de seguimiento y una etapa de evaluación del riesgo. Esto está ligado a otros temas como la investigación y el desarrollo o el acceso a propiedad intelectual e industrial por terceros países. El libro propone ámbitos tecnológicos que podrían ser de especial atención: semiconductores avanzados, inteligencia artificial, tecnologías cuánticas y biotecnologías. En España, existe un Registro General de Inversiones Exteriores y se busca actualmente la manera de mejorar el seguimiento, registro y evaluación de las inversiones españolas en el exterior. No obstante, existe un debate interno a nivel nacional acerca de la mejor forma de

³⁹ JUNUSOVA, A. & REINSCH, W.A. (2024). «Rethinking the Wassenaar Minus One Strategy». CSIS.

⁴⁰ COMISIÓN EUROPEA (2024). Libro Blanco sobre Inversiones Salientes COM (2024) 24

proceder respecto a las inversiones salientes. Existen defensores del ejercicio de revisión europeo, así como detractores. Éstos últimos ven el libro blanco como el inicio de una deriva de la Comisión que pretende, entre otros objetivos, paliar las carencias en el régimen de control de exportaciones de productos de doble uso y ampliar sus competencias en ámbitos de tradicional control estatal.

Existe otro ámbito que es el de la **investigación**, con una doble perspectiva: por un lado, mejorar la investigación y el desarrollo de tecnologías con potencial de doble uso y por otro, aumentar la seguridad de la investigación. Existen así dos propuestas en el paquete de enero de 2024 en este ámbito. La primera es una propuesta para una Recomendación del Consejo sobre Seguridad de la Investigación que identifica tres tipos de riesgos: la transferencia de conocimiento crítico y tecnología que pueda afectar a la seguridad de la UE, la influencia malintencionada de la investigación y la violación de códigos éticos. Establece además unos principios de investigación responsable. La segunda consiste en un Libro Blanco para mejorar el apoyo a la investigación en I+D sobre tecnologías con potencial de doble uso e incluye propuestas como la creación de un Centro Europeo de Expertos en Seguridad de la Investigación. Existen ya instrumentos como el *toolkit* para abordar la injerencia extranjera en la investigación.

c) Asociaciones con terceros países

El tercer pilar es el de asociación con países que compartan valores y fortalecer las reglas y las instituciones internacionales. Destacan distintos tipos de iniciativas. Por un lado, la apuesta por el multilateralismo con la propuesta de reformar la **OMC**. Por otro lado, nuevos modelos asociativos y formatos flexibles como el **TTC**, el **Club de Materias Primas Críticas** y otros. Además, la UE sigue utilizando instrumentos clásicos como **ALCs** y la cooperación bilateral, así como asociaciones con países en desarrollo. En su ambición geopolítica, destaca **Global Gateway** que ha surgido con la voluntad de presentar una alternativa ante el modelo chino de las nuevas rutas de la seda. No obstante, existen críticas acerca de la efectividad de esta última iniciativa, tanto por parte del sector público como del sector privado, siendo un proyecto que no acaba de concretarse. En las asociaciones, la UE ha integrado la cooperación en el ámbito energético o en minerales con países como EE. UU., Australia, Japón. Este enfoque es acertado, pero no debe dejar de lado los valores, como se ha puesto de manifiesto en el debate reciente acerca del MOU entre Ruanda y la UE.

4. Desafíos

Existen una serie de desafíos a nivel europeo. El enfoque transaccional y de seguridad puede ser exportado a ámbitos como la **ampliación**, con el riesgo de

dejar de lado **valores de la UE** tales como las preocupaciones medioambientales o de derechos humanos, para favorecer un enfoque más pragmático y geopolítico. El caso de Serbia ilustra esta narrativa. Se firmó un MOU sobre minerales en julio de 2024, cuya implementación puede complicarse, dada la crisis actual del país. Si bien la UE debe adoptar una actitud más realista, debe equilibrar su seguridad económica y sus valores.

Un segundo desafío claro es la **divergencia de posturas** entre los EEMM. Existe un debate interno respecto a la actitud que debe adoptar la UE ante los cambios geopolíticos. Las diferencias de posturas respecto a China o respecto de la respuesta que debe dar la UE a la nueva Administración Trump ilustran esta divergencia de posiciones. A ello se añade la crisis del multilateralismo, que afecta a los foros multilaterales.

Un tercer desafío consiste en el **equilibrio** entre las diferentes prioridades europeas. Puede resultar complejo impulsar la **competitividad** (que requiere una gran inversión, como menciona el informe Draghi) mientras que se prioriza a su vez la **defensa** (con el reciente plan ReArm). También se debe definir mejor lo que significa la competitividad, un término usado en la narrativa política sin precisar su definición⁴¹. De hecho, la definición de la Comisión no incluye algunas métricas de productividad, factor clave en la competitividad. Hay una serie de factores de influencia de la competitividad a tener en cuenta tales como la eliminación de barreras internas, el acceso a capital privado, la inversión en I+D, el número de patentes, el precio de la energía o la digitalización.

Por último, la UE debe buscar **socios** y nuevas maneras de relacionarse con terceros países. Destaca el reciente viaje de la Comisión a la India, así como el acercamiento a países como Reino Unido y los acuerdos con Chile, México, Japón o Mercosur. La redefinición de la relación con EE. UU. y la mirada hacia socios del Sur Plural (donde España puede liderar en el espacio iberoamericano) es clave para afrontar esta nueva etapa.

⁴¹ ARNAL, J. (2025). «EU Competitiveness: the wrong obsession?», en *Key Concepts for the Future of the EU*. Swedish Institute for European Policy Studies (Sieps).

Capítulo V

LA SEGURIDAD ECONÓMICA EN ESPAÑA

1. Posición y mapa de dependencias

Respecto a la seguridad económica en España, corresponde en líneas generales al marco descrito en la Unión Europea. A nivel del mapa de dependencias, destaca la particularidad de España, especialmente en el ámbito energético, con diferentes ramificaciones. A pesar de ser calificada de isla energética con una dependencia del 68,6% en 2023⁴², dispone de un liderazgo claro en energías renovables (56% del mix eléctrico en 2024⁴³), que presenta una oportunidad fundamental. Además, pese a que necesita diversificar, su déficit comercial con EE. UU. puede ser utilizado para diferenciarse de otros socios en la narrativa actual de la Administración Trump, que ve los déficits comerciales de su país como una limitación.

A nivel de recursos, España también cuenta con minerales que podrían ser explotados. España es el primer productor mundial de pizarra de techar, el segundo de mármol y rocas ornamentales, y el tercero de granito; dentro de la UE es el único productor de estroncio y sepiolita, el primero de fluorita y yeso, y el segundo de cobre, magnesita y sales potásicas. El valor económico de las materias primas fundamentales (cobre, fluorita, feldespato, estroncio, wolframio y tántalo) supera los 850 millones⁴⁴.

2. Marco general

Respecto del marco general, no existe en España un marco en temas de seguridad económica. No obstante, se empieza a esbozar una red de iniciativas A

⁴² MITECO Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2024). *Balance Energético de España 2023*. <https://www.miteco.gob.es/es/energia/estrategia-normativa/balances/balances.html>

⁴³ RED ELECTRICA (2024). «Las energías renovables generan el 56% del mix eléctrico español en 2024». <https://www.rec.es/es/sala-de-prensa/actualidad/nota-de-prensa/2024/12/las-energias-renovables-generan-el-56-del-mix-electrico-espanol-2024>

⁴⁴ MITECO (2025). Nota de Prensa. <https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/2025/marzo/el-miteco-lanza-el-plan-de-accion-de-las-materias-primas-mineral.html>

nivel retórico, destaca que la seguridad económica se ha convertido en la temática elegida en foros tales como la XVII Conferencia de Cesce⁴⁵, en la que el Ministro Carlos Cuerpo dio su visión declarando que «no hay otra discusión que esté más al día que la seguridad económica [...] Es el retorno de la geoeconomía en nuestro mundo». Definió además la visión de España respecto del proyecto europeo. Es un proyecto «abierto, sostenible y social». En el primer ámbito, señaló la necesidad de una mayor integración interna (mercado único) y externa, y la necesidad de lo que denominó «una red de seguridad económica abierta». En el pilar de la sostenibilidad, el liderazgo de España es claro. Es el segundo país en el mundo con proyectos de inversión *greenfield* en energías renovables entre 2019 y 2024.

A nivel institucional, destaca el liderazgo del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa (MINECO) que ha hecho de la seguridad económica una de sus preocupaciones principales. El MINECO cuenta en su estructura orgánica con una Subdirección General de Estrategia Comercial y Seguridad Económica, que depende directamente de la Secretaría de Estado de Comercio, según el Real Decreto 410/2024. De hecho, la seguridad económica va a ser incorporada como uno de los pilares en la próxima Estrategia de Internacionalización de la Economía Española. La actual Estrategia estaba prevista hasta 2027, no obstante, dados los cambios geopolíticos, se ha decidido elaborar una nueva estrategia, en proceso de aprobación. En este sentido, la posición española está definida en el marco de la Autonomía Estratégica Abierta. Una de las preocupaciones principales es la reducción de las dependencias, especialmente en el marco energético. En cuanto a las materias primas, existen dos vías: explotar los recursos de los que disponemos y llegar acuerdos con países. Como pilares de acción, se necesita diversificar las exportaciones (excesivamente concentradas en la UE) y reforzar la atracción de IED para desarrollar sectores estratégicos, especialmente en el ámbito tecnológico.

3. Análisis de iniciativas

Pese a no existir una estrategia nacional, se han tomado una serie de decisiones que pueden ser analizadas a través de los tres pilares europeos.

a) Promoción de la base económica y la competitividad

A nivel de la promoción de la competitividad, cabe destacar como novedad el **proyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica**, aprobado en Consejo de Ministros en diciembre de 2024. Tiene como objetivo fundamental incrementar el peso de la industria en la economía española y mejorar su com-

⁴⁵ CESCE (2025). XVII Conferencia anual «Seguridad económica en un mundo en conflicto».

petitividad. Para ello, convierte SEPIDES en entidad pública empresarial, con el objetivo de que sea la gran agencia española de la política industrial, que gestionaría las nuevas convocatorias de PERTE. Regula además los Proyectos industriales estratégicos e impulsa los ecosistemas Industriales Estratégicos. Además, incorpora objetivos como el de la resiliencia y el de la transformación digital. Incorpora elementos de gobernanza: una estrategia y un plan estatal de industria y autonomía estratégica, un Consejo Estatal (CEPI) y una Conferencia Sectorial de Industria y PYME, como órgano de cooperación entre la AGE y las CC.AA. Dentro de las dependencias mencionadas, el proyecto de ley hace especial énfasis en la industria intensiva en energía, apoyando procesos de descarbonización.

Otro elemento de promoción de la competitividad son los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (**PERTE**), un instrumento de colaboración público privada que pretende impulsar iniciativas que contribuyan a la transformación de la economía española. Se han aprobado doce proyectos estratégicos (Anexo 8), destacando algunos como el del vehículo eléctrico, las energías renovables o los semiconductores. Inicialmente se aprobaron en el marco del PRTR, pero pueden ir más allá de éste, con el mencionado proyecto de ley.

En el ámbito sectorial, destaca la propuesta en marzo de 2025 del **Plan de Acción de las Materias Primas 2025-2029** presentado en el CSIC, actualmente en trámite de audiencia pública. Destaca la inclusión del primer Programa Nacional de Exploración Mineral activado en democracia, con el objetivo de identificar recursos en las más de 1.000 balsas y escombreras de proyectos mineros ya existentes en España. Tiene dos líneas de ayudas: una para buscar recursos no identificados y otra para las instalaciones de residuos. Destaca igualmente la voluntad de elaborar una nueva Ley de minas, en línea con el CRMA. De hecho, a nivel europeo, la Comisión ha identificado 50 iniciativas de las cuales, 7 se encuentran en España, para explotar minerales críticos.

b) Protección de la economía frente a los riesgos

En el pilar de la protección, las medidas de España están marcadas por las regulaciones europeas mencionadas, además de las propias medidas nacionales.

En el control de **inversiones exteriores**, destaca su regulación en la Ley 19/2003 que, si bien establece el principio general de libertad de movimientos de capitales y transacciones exteriores, prevé la posibilidad de suspender el régimen de liberalización en circunstancias tasadas. El artículo 7bis se introdujo en marzo de 2020 y suspende el régimen de liberalización para ciertas inversiones extranjeras realizadas por residentes de fuera de la UE y la AELC, adaptando también la normativa al Reglamento europeo. Está regulado a su vez en la Disposición Transitoria Única del Real Decreto-ley 24/2020 de 17 de noviembre y el Real Decreto 571/2023 de 4 de julio sobre inversiones exteriores. Se establece

la necesidad de autorización administrativa previa para una serie de operaciones de IED en España cuando se considera que afectan al orden público, la seguridad pública o la salud pública. Incluye inversiones realizadas en última instancia por residentes fuera de la UE que impliquen una participación igual o superior al 10% del capital social de una sociedad española o se adquiera el control sobre ésta. Incluye aquellas en las que el objeto de la inversión sea de una serie de ámbitos considerados de especial protección (infraestructuras y tecnologías críticas, doble uso, suministro de insumos fundamentales) y en las que el inversor extranjero esté controlado directa o indirectamente por el gobierno de un tercer país o se constate riesgo grave de actividades que afecten a la seguridad, orden o salud pública. En España, las autorizaciones son la responsabilidad del Consejo de Ministros, informado por la **Junta de Inversiones Exteriores (JINVEX)**, presidida por la Directora General de comercio internacional e inversiones, en la que el MAEUEC participa a través de la D.G. de Diplomacia Económica. En 2023, se informaron 97 solicitudes, aplicándose medidas de mitigación a 8% de las solicitudes evaluadas⁴⁶.

En cuanto al control de exportaciones, destaca el Reglamento de Comercio Exterior de Material de Defensa, de Otro Material y de Productos y Tecnologías de Doble Uso (RD 679/2014) y la Ley 53/2007, así como el Reglamento europeo. El órgano nacional máximo de evaluación de este tipo de operaciones es la **Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Material de Defensa y de Doble Uso (JIMDDU)** presidida por la Secretaria de Estado de Comercio, y con la presencia del MAEUEC que ostenta la vicepresidencia, a cargo de la SEAEG. Además, España cuenta con un Registro Especial de Operadores de Comercio Exteriores (REOCE), cuya inscripción es obligatoria para solicitar una autorización o licencia para exportar productos y tecnologías de doble uso fuera de la UE. Las actas de la JIMDDU son secretas y vinculantes. España también ha establecido controles adicionales con listas de productos de doble uso. Existe a su vez la prohibición de exportar material de defensa a Israel. Como desafío principal, destaca el difícil control de nuevas tecnologías, que pueden acabar teniendo un uso militar. La falta de conocimiento y de cumplimiento por parte de las empresas es un problema, sobre todo en el ámbito tecnológico, en el que hace falta una mayor sensibilización.

A nivel de la protección, destacan igualmente las capacidades de reacción ante amenazas externas. En este ámbito, son relevantes el Centro Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas (**CNPIC**) y el papel del **CNI**. Su papel es especialmente importante en caso de ataque o amenaza híbrida. Por otro lado, se pretende reforzar la capacidad preventiva, para lo que el proyecto de ley mencio-

⁴⁶ MINECO (2024). *Control de Inversiones Extranjeras en España 2023*. https://comercio.gob.es/es-es/inversiones_exteriores/Documents/2023_EN_CIFRAS.pdf

nado prevé la Reserva Estratégica de las Capacidades Nacionales de Producción Industrial (**RECAPI**).

c) Asociaciones con terceros países

En cuanto a los acuerdos, España sigue la línea de la UE. Muchos de los acuerdos en ámbitos de seguridad económica entran en la competencia exclusiva de la Unión en política comercial. España ha apoyado en su presidencia del Consejo las relaciones con América Latina. Así, el Acuerdo UE-Mercosur prevé una cooperación en minerales críticos, dados los recursos de la región y las necesidades de la UE. Muchos de los acuerdos comerciales de la UE incluyen capítulos sobre energía y materias primas. En cuanto a España, su principal esfuerzo debe centrarse en reducir la dependencia energética. Para ello existe una doble estrategia: impulsar las renovables para ser más independientes y diversificar los socios y orígenes de importación. Tras la guerra de Ucrania, España ha remplazado el gas ruso en gran parte por el GNL de EE. UU. , lo que no proporciona ninguna garantía de seguridad ante el panorama actual de la nueva Administración. La compleja relación con Argelia, y la aproximación de este país con Italia ante el bloqueo comercial impuesto a España, han supuesto otro desafío. En la defensa, España ha formado un acuerdo trilateral con Francia y Alemania para el control de exportaciones en defensa, al que quieren unirse países como Países Bajos. España debe buscar nuevos socios y apoyar la estrategia europea, erigiéndose como puente con América Latina y jugando su papel de puerta de entrada al continente africano y como país mediterráneo.

4. Desafíos

A nivel nacional, existen diferentes desafíos. El reparto competencial de los temas de seguridad económica corresponde a diferentes ministerios, por lo que reforzar la coordinación es esencial. Además, un desafío principal consiste en definir hasta qué punto se aboga por una armonización europea, que sería más eficaz en algunos aspectos, pero tiene un impacto en ámbitos de la soberanía. España también debe hacer frente a las tensiones por el liderazgo europeo, aprovechando la debilidad del bloque franco-alemán para liderar iniciativas en ámbitos donde el país tiene ventaja competitiva, en temas como las renovables o el hidrógeno verde. Tiene que realizar a su vez un ejercicio de mejor conocimiento de los riesgos a los que la estructura económica del país puede estar expuesta en términos de cadenas de valor.

Capítulo VI

RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta el marco analizado y el contexto global, se esbozan a continuación una serie de recomendaciones para definir el enfoque de seguridad económica e integrarlo en la política exterior española.

- **Mejorar la inteligencia económica:** la base de toda la estructura de seguridad económica debe ser el conocimiento profundo de las cadenas de valor nacionales, los riesgos ligados a la dependencia y la potencialidad de las amenazas externas. A nivel de la UE, España debe impulsar el refuerzo del SIAC (*Single Intelligence Analysis Capacity*) y reforzar sus propias capacidades a nivel nacional que ya ejercen entidades como el CNI. Se podría crear un Sistema de Inteligencia Económica. En paralelo, se podría reforzar la formación en el ámbito de inteligencia económica, tanto en las empresas como en el sector público (por ejemplo Francia cuenta con una Escuela de Guerra Económica). A través de un mayor conocimiento, España podría definir su propio concepto de seguridad económica (hoy todavía en definición). Países como Francia se han posicionado históricamente en el ámbito defensivo a través de la idea de soberanía económica y con un enfoque intervencionista y proteccionista en sectores clave. Otros como EE. UU. entienden seguridad económica como autosuficiencia y con un enfoque proteccionista en el contexto actual. España debe profundizar su sistema de inteligencia económica y, con conocimiento de las vulnerabilidades, definir su posición.
- **Reforzar el enfoque de seguridad económica en el despliegue exterior:** la apertura, la ubicación o el refuerzo del despliegue exterior debería integrar la lógica de la seguridad económica. Por ejemplo, el Caribe es una de las áreas donde España tiene menor presencia en el continente americano. No obstante, es un área muy rica en recursos naturales y minerales y engloba países como Guyana (el país con mayor tasa de crecimiento económico que no cuenta con Embajada de España). También convendría integrar la lógica geopolítica en la ubicación de las OFECOME (por seguir con el ejemplo de Guyana, el hecho de que la oficina comercial se encuentre en Venezuela, dada la disputa actual por el Esequibo, no favorece especialmente las relaciones económicas). Por otro lado, España se ha diferenciado de otros países europeos en su relación con China dado su interés económico. Reforzar el despliegue en Asia, dada la importancia geopolítica y económica de la región, podría ser una línea de acción. Esta lógica, en el marco de la autonomía

estratégica abierta, debe integrarse en el despliegue exterior y reforzar la presencia en aquellos países que representen un interés y una oportunidad para la diversificación de las cadenas de valor y la reducción de las dependencias.

- **Crear mecanismos de coordinación estatal:** el reparto competencial de las áreas que incumben a la seguridad económica corresponde a diferentes carteras ministeriales. Es necesario una mayor coordinación a nivel de la AGE para crear una política de seguridad económica coherente. Se podría crear una Comisión Interministerial de Seguridad Económica, que integrase a los distintos ministerios competentes. Podría incluir los siguientes departamentos: el MINECO por su liderazgo en la seguridad económica y las regulaciones europeas en el ámbito de protección de la economía; el Ministerio de Industria y Turismo por su competencia en el desarrollo de la política industrial y la identificación de sectores de especial interés en su protección y desarrollo; el MAEUEC por las implicaciones en la política exterior y su visión geopolítica así como para encontrar soluciones a las vulnerabilidades nacionales con nuestros socios; el Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública así como el MITECO para áreas que son clave para la doble transición ecológica y digital; el Ministerio de Defensa por sus competencias en temas de defensa y su conocimiento en temas de armamentos y productos de doble uso; el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades por los aspectos relativos a la innovación tecnológica y a la investigación; y el Ministerio de Interior en lo relativo a la seguridad nacional y el CNI.
- **Mejorar el diálogo con el sector privado:** una demanda recurrente en ciertos sectores empresariales es la necesidad de una mayor interlocución con la Administración. En el ámbito de la seguridad económica, las empresas son las mayores conocedoras de sus cadenas de valor y las que tienen un mayor interés en tener un suministro seguro, con políticas de diversificación, de ciberseguridad y de innovación tecnológica. Además, antes de imponer medidas restrictivas, por ejemplo en el pilar de la protección, se debe tener un conocimiento profundo de los sectores implicados. Tanto para desarrollar una política industrial competitiva como para imponer controles a las inversiones o financiar ciertos sectores estratégicos, el diálogo con el sector privado es fundamental. Se podría crear un Foro de Seguridad Económica que reúna a las principales empresas y asociaciones empresariales sectoriales relevantes según el tema de interés.
- **Realizar un refuerzo administrativo inteligente:** ante el nuevo panorama geopolítico, se deberían revisar las competencias de los departamentos ministeriales para evitar solapamientos y reforzar administrativamente aquellos departamentos que resulten fundamentales para un mejor despliegue de la seguridad económica. En comparación con otros socios europeos y dada la relevancia que están tomando estos temas, destaca el menor tamaño de uni-

dades como la unidad de diplomacia económica en el MAEUEC, la unidad de control de inversiones exteriores o la de exportación de productos de doble uso en el MINECO. El refuerzo se debe realizar de manera inteligente, primando perfiles técnicos (por ejemplo, en el caso del control de productos de doble uso, destaca la importancia de ingenieros con conocimiento sobre el potencial uso militar de tecnología civil). A nivel nacional, y fuera de la Administración, también se debe de realizar un esfuerzo por atraer talento y por retener perfiles punteros en innovación.

- **Integrar la seguridad económica en la Estrategia de Acción Exterior:** la seguridad económica debería ser integrada en los medios e instrumentos de la acción exterior, a través de un refuerzo de la diplomacia económica y del análisis estratégico de tendencias que tengan un impacto en nuestra economía. Se debería priorizar como eje de la política exterior, dado el papel de la red exterior para identificar socios con los que poder diversificar cadenas de valor, o para identificar riesgos que puedan estar ligados a la instrumentalización de lazos económicos y a la redefinición de cadenas de valor.
- **Identificar oportunidades a través de la red de Embajadas y OFECOME:** en línea con la integración política de la seguridad económica en la Estrategia y en las prioridades, ésta se debe traducir en el terreno por una identificación práctica de oportunidades para España. Es especialmente relevante en regiones como América Latina, en las que España tiene una gran presencia, y engloba países ricos en minerales fundamentales para la transición ecológica y digital. No obstante, se debe de integrar de manera global en la red exterior. Como ejemplo reciente, las actuaciones de la Embajada y de la Oficina Comercial de España en Bélgica han sido claves para lograr la inversión de IMEC en España, para erigir un centro puntero en investigación y fabricación de semiconductores en Málaga. También puede aprovechar formatos de asociación como la Comisión Permanente Bilateral inaugurada con Brasil en 2025 para integrar líneas de acción centradas en la seguridad económica.
- **Ejercer el liderazgo a nivel europeo:** España se encuentra en posición de influenciar las medidas europeas. Se trata de uno de los países más participativos en las notificaciones de control de inversiones exteriores, así como uno de los primeros países en adoptar nuevas listas de controles de exportación. Forma parte igualmente del acuerdo trilateral de controles de exportación en defensa, al que otros países desean unirse. Existen recomendaciones para promover la creación de una nueva formación del Consejo además de las 10 existentes, un Consejo de Seguridad Económica, que España podría explorar. Este liderazgo debe pasar por defender la posición española, evitando por ejemplo una flexibilización excesiva de ayudas de Estado en la política industrial, que son aprovechadas principalmente por Francia y Alemania y podría dejar a España fuera de carreras tecnológicas importantes.

- **Integrar la seguridad económica en la investigación:** la investigación es un aspecto clave, ya que es lo que permite la innovación tecnológica. Existen crecientes riesgos de investigación, ligados por un lado al acceso ilegal a la información (a través de ciberataques o robo de Propiedad Intelectual) pero también a través del acceso legal a la información (a través de *joint ventures*, proyectos conjuntos de investigación con terceros países, etc). Existe una falta de marco normativo que integre claramente los riesgos geopolíticos en la investigación y actualmente la responsabilidad recae principalmente en el investigador. Se debería aprovechar el liderazgo de instituciones como el CSIC (que forma parte del G6 de la ciencia) para impulsar un enfoque *whole-of-government* de seguridad de investigación. Se podría crear un Comité Nacional de Seguridad en la Investigación que estableciese parámetros, teniendo en cuenta la visión científica, así como el análisis económico y geopolítico. Debería incluir a diversos actores y departamentos ministeriales. Países como Australia han establecido un grupo de trabajo de injerencia extranjera en el ámbito universitario. En el caso de Países Bajos, se ha establecido un punto de contacto de «conocimiento seguro». Como ejemplo, se debería prestar atención a cualquier proyecto de investigación con universidades chinas que forman parte de los *Seven Sons* (instituciones civiles con lazos con el ministerio de industria y tecnología chino) pero también con instituciones de otros países en los casos en los que el objetivo del proyecto pueda tener implicaciones para la seguridad económica de España.
- **Reforzar la integración de la seguridad económica en el Sistema de Seguridad Nacional:** los temas de seguridad económica ya se tratan en el marco del sistema de seguridad nacional. Cabría la posibilidad de explorar la creación de un Comité especializado de Seguridad Económica (como ya existen en temas como la seguridad aeroespacial y marítima), para estudiar los temas de seguridad económica de manera integral (hoy divididos en distintos comités como el dedicado a seguridad energética).
- **Fomentar la inversión en sectores en desarrollo:** España debería igualmente fomentar la inversión en nichos de innovación que puedan ser el futuro o en aquellos que presente una ventaja competitiva (como los materiales avanzados en los que España posee soluciones innovadoras y patentes que China ha tratado de comprar⁴⁷). Se podría seguir la «Estrategia Toyota»⁴⁸, tratando de identificar sectores que puedan ser de futuro, y no sólo centrarse

⁴⁷ Mesa redonda «Las tecnologías profundas en el nuevo contexto global» (2025), organizada por la Escuela Diplomática.

⁴⁸ Toyota ha apostado por los coches de hidrógeno en vez de invertir en vehículos eléctricos. Aprovecha el know-how y el bajo coste chino para los vehículos eléctricos en el corto plazo, mientras que centra su estrategia de marca en el largo plazo, optando por la solución de los coches de hidrógeno. A nivel estratégico, por «Estrategia Toyota» se hace referencia a quedarse fuera de algunos sectores en el corto plazo, apostando en su lugar por sectores transformadores e innovadores que van a ser clave en el futuro.

en las carreras actuales de la IA o de los semiconductores, a las que en parte llega tarde.

- **Defender el sistema de cooperación española:** pese a proponer la integración de la seguridad económica en un enfoque *whole-of-government*, España debe seguir defendiendo su modelo de cooperación para el desarrollo. Debe evitar tendencias recientes de ver la cooperación exclusivamente bajo un paradigma de competición geopolítica, con una doble tendencia: bien disminuir drásticamente los fondos de cooperación, bien fomentar únicamente proyectos liderados por la industria nacional del país donante. España no debe caer en esta narrativa y debe seguir defendiendo su modelo, instrumento fundamental de la política exterior española.
- **Compartir las lecciones aprendidas (*lessons learned*):** un aspecto clave para que los países europeos mejoren en la manera de lidiar con amenazas externas o en el fomento de la innovación en un contexto de competición geopolítica consiste en compartir el conocimiento adquirido. Así, empresas de infraestructuras que han realizado *joint ventures* con países como China y se han visto sometidas a su presión, pueden compartir las lecciones aprendidas. A su vez, los países europeos deberían aprender de Australia que ha conseguido que la coerción económica china no tenga un impacto económico negativo, estableciendo mecanismos para compartir estrategias. El fracaso reciente de Northvolt (la fábrica de baterías europea) debe ser un ejemplo de lección aprendida⁴⁹: Europa no debe centrarse exclusivamente en fomentar campeones europeos en áreas donde China, Corea o Japón ya son dominantes. Europa necesita una estrategia sectorial específica, con una política industrial dinámica, pero con un análisis realista de sus ventajas competitivas.

⁴⁹ TAGLAPIETRA, S. & TRASI, C. (2024). «Northvolt's struggles: a cautionary tale for the EU Industrial Deal». Bruegel

CONCLUSIÓN

En conclusión, a lo largo de este trabajo se ha puesto de manifiesto la actualidad y la relevancia de la seguridad económica, con diferentes enfoques adoptados por las principales potencias económicas. El contexto de competición geopolítica y tecnológica, las amenazas híbridas y la instrumentalización de los lazos económicos hacen que este tema sea prioritario para cualquier actor en el orden global actual.

A nivel retórico, la seguridad económica no debe entenderse como proteccionismo ni como autarquía, sino que debe integrarse en la Autonomía Estratégica Abierta, añadiéndole una vertiente más defensiva y preventiva. La gestión de las dependencias económicas y la reducción de las vulnerabilidades en las cadenas de suministro son algunos de los aspectos clave. Los países europeos deben dotarse de instrumentos para responder a amenazas externas, sin dejar de fomentar la competitividad de su economía.

A nivel europeo, la seguridad económica se ha definido principalmente en el ámbito de la política comercial. España, a su vez, ha adoptado medidas en línea con la estrategia europea. No obstante, existen tensiones entre las competencias nacionales en el ámbito de la defensa y la seguridad nacional, y la voluntad de armonizar y regular a nivel europeo. En todo caso, España debe aprovechar la oportunidad que el discurso actual representa para ámbitos en los que tiene ventaja competitiva y especial interés para su industria, tales como las energías renovables, el hidrógeno verde o el impulso de las interconexiones energéticas. El punto de inflexión actual puede también servir de impulso a España para una mayor diversificación de fuentes energéticas y del destino de sus exportaciones, para impulsar relaciones bilaterales y para fomentar la innovación en sectores que se identifiquen de futuro. En este marco, en el que «la geopolítica está haciendo una OPA a la economía»⁵⁰, el MAEUEC debe posicionarse como actor prioritario

⁵⁰ STEINBERG, F. (2023). «La reconfiguración del comercio internacional». Conferencia, Fundación La Caixa.

para impulsar medidas de seguridad económica que tengan un impacto en las relaciones exteriores, siempre en coordinación con el resto de actores nacionales.

En cuanto a la política exterior, se debe integrar la seguridad económica en los acuerdos comerciales y en nuevos modelos de asociación, y fomentar un enfoque que la integre a todos los niveles, tanto en el despliegue exterior como en la cooperación en la investigación. Para ello, la coordinación estatal entre los diferentes departamentos ministeriales, así como el diálogo constante con el sector privado, son esenciales.

BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA INTERNACIONAL DE LA ENERGÍA (IEA), *World Energy Outlook 2022*. <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2022>

ARJONA, R. et al. (2023). «The EU's strategic dependencies unveiled». Centre for Economic Policy Research

ARNAL, J. (2025). «EU Competitiveness: the wrong obsession?», en *Key Concepts for the Future of the EU*. Swedish Institute for European Policy Studies (Sieps).

BENSIDOUN, I. (2024). «Mondialisation: comment la sécurité économique est devenue la priorité», *Blog du CEPII*. <https://www.cepii.fr/blog/fr/post.asp?ID-communique=1033>

BENSON, E., MOURADIN, C. & LEONARD, A. (2024). *Toward a U.S. Economic Security Strategy*. Center for Strategic and International Studies. <https://www.csis.org/analysis/toward-us-economic-security-strategy>

BUZAN, B. (1991). «New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century», *International Affairs*, vol. 67, nº 3, pp. 431-451.

CESCE (2025). XVII Conferencia anual «Seguridad económica en un mundo en conflicto»

CHIMITS, F., MCCAFREY, C., MEJINO, J., POITIERS, N.F., VICARD, V. & WIBAUX, P. (2024). *European Economic Security: Current practices and further development*. European Parliament.

COMISIÓN EUROPEA (2022). *Second in-depth review of strategic areas for Europe's interests*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy/second-depth-review-strategic-areas-europes-interests_en

COMISIÓN EUROPEA (2023). Recomendación (UE) 2023/2113 de la Comisión, de 3 de octubre de 2023, sobre ámbitos tecnológicos críticos para la seguridad económica de la UE con vistas a realizar evaluaciones de riesgos adicionales conjuntamente con los Estados miembros. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2023-81409>

COMISIÓN EUROPEA (2024). «La Comisión propone nuevas iniciativas para reforzar la seguridad económica», Comunicado de prensa. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_24_363

COMISIÓN EUROPEA (2024). Libro Blanco sobre Inversiones Salientes COM (2024) 24

COMISIÓN EUROPEA, «Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo sobre la Estrategia de Seguridad Económica», JOIN 2023/20 final, 20 de junio de 2023.

COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (2015). ¿Qué es la seguridad económica?, <https://www.icrc.org/en/document/introduction-economic-security>

DE ESPERANZA, C., ESTEBAN, M. & JORGE, R. (2024). «The EU-Republic of Korea economic security engagement: policy recommendations and next steps», *Real Instituto Elcano*. <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/the-eu-republic-of-korea-economic-security-engagement-policy-recommendations-and-next-steps/>

FARIZA, I., SEVILLANO, L. & TORRALBA, C. (2025). «Cables submarinos: el flanco más débil de las infraestructuras estratégicas en Europa». *El País*, 9 de marzo de 2025. https://elpais.com/internacional/2025-03-09/cables-submarinos-el-flanco-mas-debil-de-las-infraestructuras-criticas-europeas.html#?prm=-copy_link

FARREL, H. & NEWMAN, A. (2023). «The New Economic Security State». *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/united-states/economic-security-state-farrell-newman>.

FISHMAN, E. (2025). *Chokepoints: American Power in the Age of Economic Warfare*. Nueva York, Penguin Random House.

GEORGIEVA, K. (2023). «Confronting Fragmentation Where It Matters Most: Trade, Debt and Climate Action», *International Monetary Fund Blogs*. <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2023/01/16/Confronting-fragmentation-where-it-matters-most-trade-debt-and-climate-action>

GOLDSTONE, P.R. (2007). «Pax Mercatoria: Does Economic Interdependence Bring Peace?», *The Audit of Conventional Wisdom*, MIT Center for International Studies.

GREEN, E., NOUWENS, M. & SHAGINA, M. (2025). «China's use of export controls». *International Institute for Strategic Studies*.

HAQQANI, H. & NARAYANAPPA, J. (2023). «El auge del minilateralismo: combatir el desorden mediante pequeñas alianzas». *Le Grand Continent*. <https://legrandcontinent.eu/es/2023/03/22/el-auge-del-minilateralismo-combatir-el-desorden-mediante-pequenas-alianzas/>

HESS, M. (2023). *Economic War: Ukraine and the Global Conflict between Russia and the West*, Londres, Hurst & Company

JUNUSOVA, A. & REINSCH, W.A. (2024). «Rethinking the Wassenaar Minus One Strategy». CSIS.

KAGAN, D. (1996). *On the Origins of War: And the Preservation of Peace*. Anchor.

LOCKHART, E. (2024). *RUSI Economic Security Taskforce. Meeting 1: The Conceptual and the Concrete*. Royal United Services Institute for Defence and Security Studies. <https://rusi.org/explore-our-research/publications/conference-reports/rusi-european-economic-security-taskforce-meeting-1-conceptual-and-concrete>

MILLER, C. (2022). *Chip War: The Fight for the World's Most Critical Technology*. Nueva York, Simon & Schuster

MINECO (2024). *Control de Inversiones Extranjeras en España 2023*. https://comercio.gob.es/es-es/inversiones_exteriores/Documents/2023_EN_CIFRAS.pdf

MITECO (2025). Nota de Prensa. <https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/2025/marzo/el-miteco-lanza-el-plan-de-accion-de-las-materias-primas-mineral.html>

MITECO Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2024). *Balance Energético de España 2023*. <https://www.miteco.gob.es/es/energia/estrategia-normativa/balances/balances.html>

MUDLER, N. (2022). *The Economic Weapon: The Rise of Sanctions as a Tool of Modern War*. Yale University Press.

OFICINA NACIONAL DE PROSPECCIÓN Y DE ESTRATEGIA (2023). *Resilient EU2030*.

RED ELÉCTRICA (2024). «Las energías renovables generan el 56% del mix eléctrico español en 2024». <https://www.ree.es/es/sala-de-prensa/actualidad/nota-de-prensa/2024/12/las-energias-renovables-generan-el-56-del-mix-electrico-espanol-2024>

RIEKELES, G. y SWIEBODA, P. (2024). *Europe's Make-or-Break Moment. Putting Economic Security at the Heart of the EU's 2024-2029 Strategic Agenda.* Framing Paper, European Policy Centre. <https://www.epc.eu/en/publications/Europes-make-or-break-moment-Putting-economic-security-at-the-heart~57d26c>

RODRÍGUEZ-CHIFFELLE, C., RAFIH, R. et al. (2024). *Economic statecraft is back. Here's why it matters.* Boston Consulting Group.

SZCZEPANSKI, M. (2022). *China's economic coercion. Evolution, characteristics and countermeasures,* European Parliament Briefing. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)738219](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)738219)

TAGLAPIETRA, S. & TRASI, C. (2024). «Northvolt's struggles: a cautionary tale for the EU Industrial Deal». Bruegel

ULRICH, J. (2023). «Japan's Economic Security Legislation,» *European Parliamentary Research Service.* [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/751417/EPRS_ATA\(2023\)751417_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/751417/EPRS_ATA(2023)751417_EN.pdf)

VICARD, V. & WIBAUX, P. (2023). «EU Strategic Dependencies: A Long View». *CEPII*

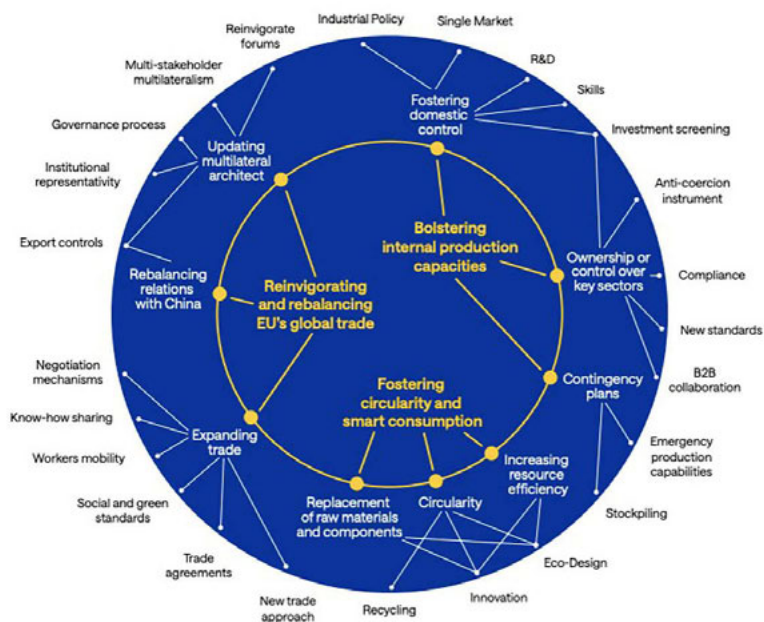
WADENSJÖ, P., & PARUSEL, B. (Eds.). (2025). *Key concepts for the future of the EU.* Swedish Institute for European Policy Studies.

WHITE HOUSE (2023). «Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution».

WINSTON, M. (2024). «China's approach to data and AI is changing. Here's what that means». *World Economic Forum.*

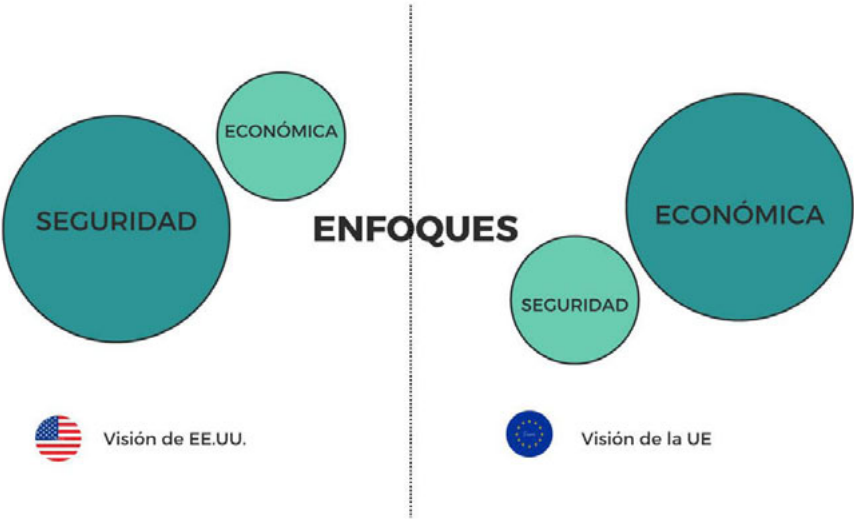
ANEXOS

ANEXO 1: Líneas de acción incluidas en Resilient EU2030.

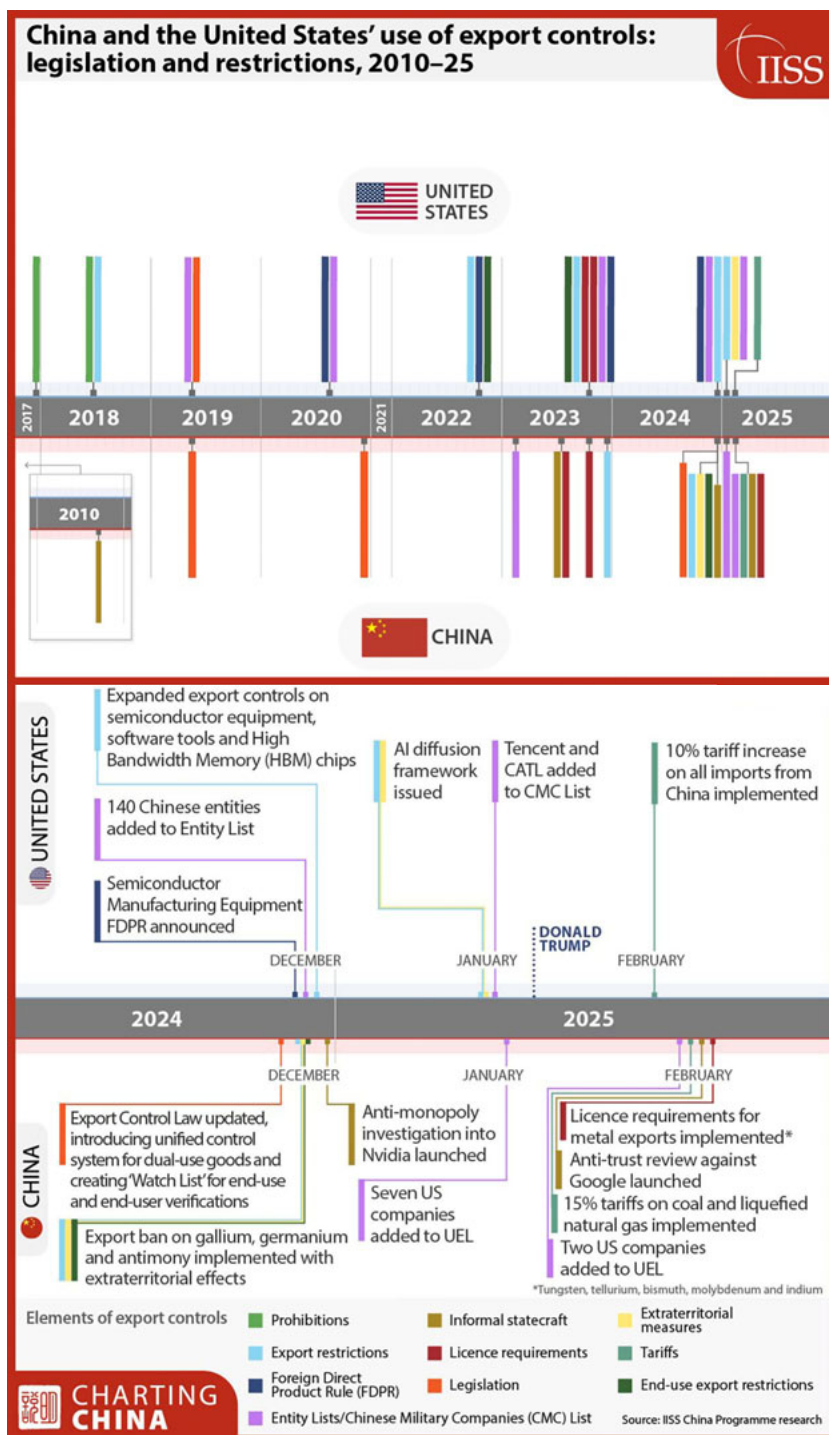


ANEXO 2: Comparativa del enfoque de la seguridad económica en EE. UU. (enfoque de seguridad nacional) y la UE (enfoque centrado en la política comercial, más económico).

Fuente: Elaboración propia.

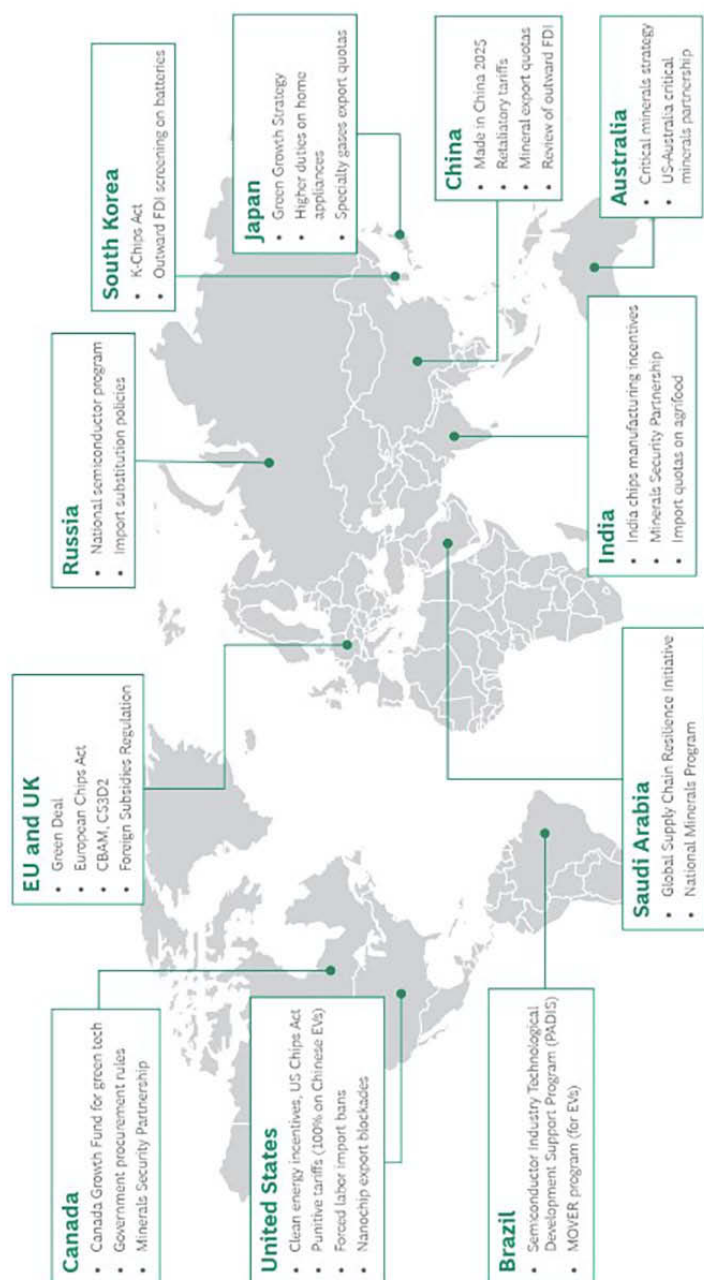


ANEXO 3: Uso de restricciones y controles de exportaciones por China y EE.UU. de 2010-2025 y detalle de 2024-2025. Fuente: IISS.



ANEXO 4: Despliegue de mecanismos de seguridad económica a nivel global.
Fuente: Boston Consulting Group.

Exhibit 1 - Every Major Economy Is Deploying Tools of Economic Statecraft

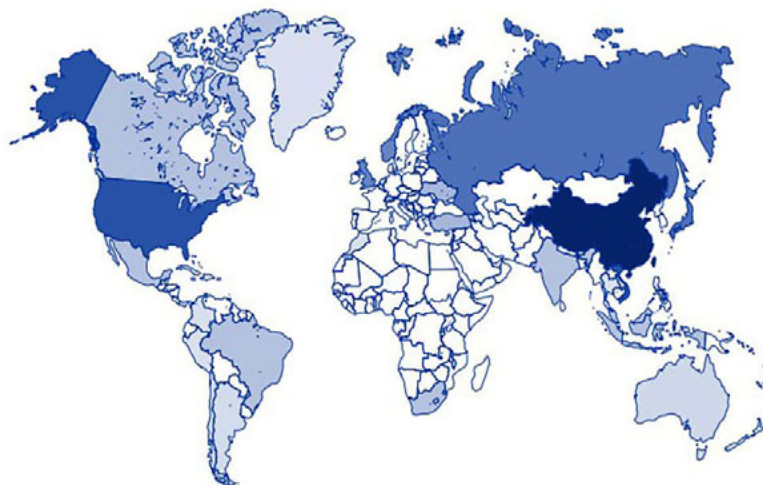


Sources: Media research; expert interviews; BCG analysis.

Note: These are partial lists of actions taken by major trade partners; we regard "major economies" as those included in the G20; CBAM = Carbon Border Adjustment Mechanism; CS3D = Corporate Sustainability Due Diligence Directive; FDI = foreign direct investment.

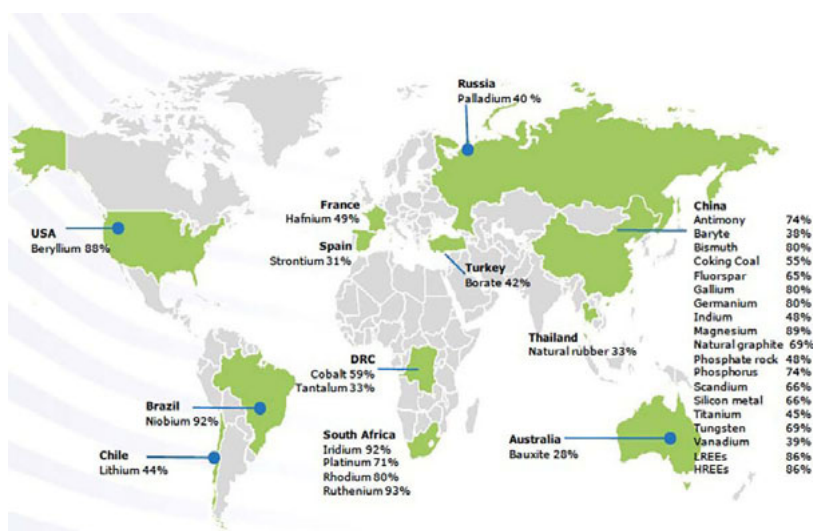
ANEXO 5: Dependencias de la UE en selección de productos y materias críticas.

Distribution of 323 dependent products by origin (% value of total imports; colors reflect concentration)



Source: Own elaboration based on Arjona et. al., 2023.

Distribución de las dependencias de 323 productos según el país de importación.
Fuente: Resilient EU2030.



Principales países proveedores de materias primas críticas de la UE. Fuente: Comisión Europea

ANEXO 6: Lista de 10 ámbitos tecnológicos críticos para la seguridad económica de la UE.

ÁMBITO TECNOLÓGICO	TECNOLOGÍAS
1. Tecnologías avanzadas de semiconductores	Microelectrónica, incluidos los procesadores Tecnologías fotónicas (incluido el láser de alta energía) Chips de alta frecuencia Equipos de fabricación de semiconductores con tamaños de nodo muy avanzados
2. Tecnologías de Inteligencia Artificial	Computación de alto rendimiento Computación en la nube y periférica Tecnologías de análisis de datos Visión computerizada, procesamiento del lenguaje, reconocimiento de objeto
3. Tecnologías cuánticas	Computación cuántica Criptografía cuántica Comunicaciones cuánticas Detección cuántica y radar cuántico
4. Biotecnologías	Técnicas de modificación genética Nuevas técnicas genómicas Genética dirigida Biología sintética
5. Tecnologías avanzadas de conectividad, de navegación y digitales	Comunicaciones y conectividad digitales seguras, como la red de acceso radio (RAN) y la Open RAN, o la 6G Tecnologías de ciberseguridad, incluida la cibervigilancia, los sistemas de seguridad y de intrusión, la criminalística digital Internet de las cosas y realidad virtual Tecnologías de registros distribuidos y de identidad digital Tecnologías de guiado, navegación y control, incluida la aviónica y el posicionamiento marino
6. Tecnologías avanzadas de detección	Detección electroóptica, mediante radar, química, biológica, radiológica y distribuida Magnetómetros, gradiómetros magnéticos Sensores de campos eléctricos subacuáticos Gravímetros y gradiómetros de gravedad

ÁMBITO TECNOLÓGICO	TECNOLOGÍAS
7. Tecnologías espaciales y de propulsión	Tecnologías específicas centradas en el espacio, desde el nivel de componente hasta el nivel de sistema Tecnologías de vigilancia espacial y observación de la Tierra Posicionamiento, navegación y temporización (PNT) espacial Comunicaciones seguras, incluida la conectividad de órbita terrestre baja (LEO) Tecnologías de propulsión, incluida la hipersónica y los componentes para uso militar
8. Tecnologías energéticas	Tecnologías de fusión nuclear, reactores y generación de energía, tecnologías de conversión radiológica/enriquecimiento/reciclado Hidrógeno y nuevos combustibles Tecnologías de cero emisiones netas, incluida la energía fotovoltaica Redes inteligentes y almacenamiento de energía, baterías
9. Robótica y sistemas autónomos	Drones y vehículos (aéreos, terrestres, de superficie y subacuáticos) Robots y sistemas de precisión controlados por robots Exoesqueletos Sistemas basados en la IA
10. Tecnologías avanzadas de materiales, de fabricación y de reciclado	Tecnologías de nanomateriales, materiales inteligentes, materiales cerámicos avanzados, materiales de sigilo, materiales seguros y sostenibles desde el diseño Fabricación aditiva, incluso en los trabajos de campo Fabricación de microprecisión controlada digitalmente y mecanizado/soldadura con láser a pequeña escala Tecnologías de extracción, procesamiento y reciclado de materias primas fundamentales (incluida la extracción hidrometalúrgica, la biolixiviación, la filtración nanotecnológica, el procesamiento electroquímico y la masa negra)

ANEXO 7: Relación de iniciativas detalladas en la Estrategia de Seguridad Económica de la UE, organizadas en los tres pilares. Fuente: Elaboración propia.

INSTRUMENTOS	OBJETIVO PRINCIPAL
PROMOCIÓN	
NextGenerationEU	Promover el crecimiento a largo plazo e impulsar la transición ecológica y digital
Fondos de Cohesión	Mejorar la convergencia regional
Estrategia Industrial de la UE	Apoyar la innovación de la industria europea
Pacto Verde (Green Deal)	Luchar contra el cambio climático y seguir siendo competitivos
RePowerEU	Garantizar el suministro energético de la UE
Ley de Materias Primas Fundamentales (CRMA)	Garantizar el funcionamiento del mercado y el despliegue de tecnologías verdes
Ley Europea de Chips	Apoyar el mercado de tecnologías críticas
Ley de la Industria de Cero Emisiones Netas	Apoyar la innovación y los objetivos de descarbonización
Reglamento de Emergencia y Resiliencia del Mercado Interior	Garantizar el mercado interior ante circunstancias excepcionales
Unión de los Mercados de Capitales	Mejorar el mercado financiero de la UE
Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (STEP)	Garantizar las cadenas de valor en sectores críticos
PROTECCIÓN	
Instrumentos de Defensa Comercial	Proteger las importaciones y exportaciones de la UE
Reglamento de Subvenciones Extranjeras	Defender a los Estados Miembros contra el <i>dumping</i>
Instrumento Anticoerción de la UE (ACI)	Defender a los Estados Miembros frente a coerción y disuadir
Reglamento de control de Inversión Extranjera Directa (IED)	Proteger la infraestructura crítica y la fuga de tecnología
Horizonte Europa	Fomentar la I+D+i
Herramientas para abordar la interferencia extranjera en I+D (<i>Toolkit</i>)	Proteger la investigación y prevenir la transferencia de tecnología
Estrategia de Estandarización de la UE	Establecer estándares internacionales
Ley de Resiliencia Cibernética	Proteger la infraestructura crítica de ciberataques
Instrumentos de diplomacia cibernética e híbrida de la UE (<i>toolboxes</i>)	Dotar a la UE de herramientas para responder a amenazas híbridas
Directiva sobre Resiliencia de Entidades Críticas	Proteger la infraestructura crítica

INSTRUMENTOS	OBJETIVO PRINCIPAL
Directiva NIS2 (seguridad de redes y sistemas de información)	Proteger la infraestructura tecnológica
Caja de herramientas 5G	Proteger frente a fugas de tecnología
Regulación sobre el control de exportaciones de doble uso	Proteger y evitar la transferencia de tecnologías de doble uso
ASOCIACIONES	
Consejos de Comercio y Tecnología (TTC)	Colaborar en áreas tecnológicas clave a través de formatos flexibles
Promoción de la cooperación bilateral y plurilateral	Promover cooperación en áreas tecnológicas (por ejemplo las Asociaciones Digitales)
Acuerdos de Libre Comercio	Promover el acceso de los Estados Miembros a mercados internacionales en condiciones justas
Asociaciones con países en desarrollo	Abrir nuevos mercados
Global Gateway	Responder a problemas globales a través de ayuda financiera para infraestructuras y proyectos globales
Asociación para Inversiones en Infraestructura Global	Cooperación internacional en infraestructuras críticas
Club de Materias Primas Críticas	Cooperación internacional en materias primas críticas
Reforma de la Organización Mundial del Comercio	Seguir garantizando el acceso a mercados internacionales siguiendo un orden basado en normas

ANEXO 8: Lista de PERTEs

- 6.** PERTE para el desarrollo del vehículo eléctrico y conectado
- 7.** PERTE para la salud de vanguardia
- 8.** PERTE de energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento
- 9.** PERTE Agroalimentario
- 10.** PERTE Nueva economía de la lengua
- 11.** PERTE Economía circular
- 12.** PERTE para la industria naval
- 13.** PERTE Aeroespacial
- 14.** PERTE de digitalización del ciclo del agua
- 15.** PERTE de microelectrónica y semiconductores
- 16.** PERTE de economía social y de los cuidados
- 17.** PERTE de descarbonización industrial

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN
EUROPEA Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**España y la Ampliación de la UE:
Conjugar Compromiso Europeo e Interés Nacional
ante el Nuevo Imperativo Geopolítico**

Javier de Póo Kariger

Madrid, marzo 2025

DEDICATORIA

A mi abuela Julia.

AGRADECIMIENTOS

Al embajador Juan de Arístegui Laborde, por compartir conmigo una parte de su extensa experiencia en la Unión Europea y en los Balcanes Occidentales y por orientarme en la elección de la temática de la memoria.

Al diplomático Pablo Rupérez Pascualena, a quien debo muchas de las reflexiones que han ayudado a levantar esta memoria y cuya aguda perspectiva e inspiradoras palabras han resultado fundamentales para su realización.

A la diplomática Cristina Conesa Sancho, por su amabilidad y por tomarse el tiempo de atender a mis preguntas desde Ereván, Armenia.

A la diplomática Paloma Díaz Topete, por hacer tan fácil mi incorporación al Ministerio y por orientarme y acompañarme en mis primeros pasos en la Carrera.

Al diplomático Nicolás Cimarra Etchenique, por espolear mi curiosidad y ofrecerme siempre su consejo de forma desinteresada.

A mis 27 compañeros y compañeras de la 76ª promoción de la Carrera Diplomática, cuya amistad es, sin duda, lo más valioso que me llevo del curso selectivo.

A mis preparadores Santiago Tabuenca Muñoz, Elena González Conde e Ismael Tornos Millán, por su inestimable apoyo durante el proceso de oposición.

A mi familia y a mis amigos, por apoyarme en los momentos más difíciles.

Y, en especial, a mi mentor y amigo Rafael Saiz García, sin el cual no habría llegado hasta aquí.

RESUMEN

La ampliación de la UE se encontraba, desde hacía más de una década, en una situación de letargo que provocó la fatiga de los países candidatos de los Balcanes Occidentales. Sin embargo, la invasión rusa de Ucrania el 24 de febrero de 2022 dio un vuelco a la política de ampliación, que pasó de estar relegada a un segundo plano a convertirse en un auténtico imperativo moral, político y geoestratégico. Esta nueva ampliación geopolítica, que afecta al menos a ocho países de los Balcanes Occidentales y de la Asociación Oriental de la Política Europea de Vecindad, implicará necesariamente una serie de transformaciones y reformas que, de no acometerse concienzudamente, supondrán grandes traumas para los Estados miembros. España, que es uno de los países más europeístas y favorables a la ampliación de la UE, no es ajena a este desafío y encara un triple reto ante la próxima ampliación de la UE. En el plano económico, España pasará de receptor neto a contribuyente neto tan pronto como se adhieran los ocho países candidatos, y verá sustancialmente reducidos los fondos que le corresponden de la Política de Cohesión y de la Política Agrícola Común. En el ámbito institucional, España se enfrenta a una disyuntiva aparentemente adversa en sus dos dimensiones: bien mantiene su influencia en una UE disfuncional, bien pierde peso en pro de una profundización en exceso federalizante. Finalmente, en la esfera geopolítica, España sufrirá la mutación de una Política Europea de Vecindad que se superpone con la política de ampliación, lo cual afectará en particular a la dimensión meridional, absolutamente prioritaria para los intereses españoles. Este trabajo pretende ofrecer soluciones constructivas para los desafíos que la ampliación supone para España para que así, pueda conjugar su firme compromiso europeo con su interés nacional.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea, Ampliación, España, Política Europea de Vecindad, Asociación Oriental, Imperativo Geopolítico, Compromiso Europeo, Interés Nacional, Ucrania, Georgia, Moldavia, Balcanes Occidentales.

ABREVIATURAS

AA:	Acuerdo de Asociación de la UE
AEA:	Acuerdo de Estabilización y Asociación
AO:	Asociación Oriental
ARVP:	Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad
BERD:	Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo
BIRN:	<i>Balkan Investigative Reporting Network</i>
CAE:	Consejo de Asuntos Exteriores
CECA:	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CEPS:	<i>Centre for European Policy Studies</i>
CPE:	Comunidad Política Europea
DCFTA:	<i>Deep and Comprehensive Free Trade Area</i> (Zona de Libre Comercio de Alcance Amplio y Profundo)
DG ENEST:	Dirección General para Ampliación y Vecindad Oriental
DG MENA:	Dirección General para Oriente Próximo, África del Norte y el Golfo
DG NEAR:	DG de Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación
ELSJ:	Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia
E.N.a.i.:	Encargado/Encargada de Negocios <i>ad interim</i>
FMI:	Fondo Monetario Internacional
IAP III:	Instrumento de Ayuda a la Preadhesión III
MFP:	Marco Financiero Plurianual
NDICI:	<i>Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument</i> (Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional)
PAC:	Política Agrícola Común
PEA:	Proceso de Estabilización y Asociación
PESC:	Política Exterior y de Seguridad Común
PEV:	Política Europea de Vecindad
PCSD:	Política Común de Seguridad y Defensa
SGC:	Secretaría General del Consejo
TFUE:	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TUE:	Tratado de la Unión Europea

Capítulo I

1. INTRODUCCIÓN

“La ampliación responde a un deber moral y a un interés geopolítico para Europa.”¹

– Pedro Sánchez, Presidente del Gobierno de España

1.1 Finalidad y Motivos

El 24 de febrero de 2022, Rusia lanzó una invasión a gran escala contra el territorio de Ucrania, marcando un antes y un después en la historia reciente del Viejo Continente. Este punto de inflexión geopolítico supuso, según Jaap de Hoop Scheffer, secretario general de la OTAN entre 2004 y 2009, “el 11S europeo”,² pues la magnitud del impacto de la agresión rusa para la seguridad europea carece de parangón. El Alto Representante de la Unión Europea (ARVP), Josep Borrell, suscribió estas palabras y declaró que la nueva realidad beligerante de Europa supondría “el despertar geopolítico”³ de la Unión Europea (UE). Así, políticas europeas hasta entonces languidecientes, como la seguridad, la defensa común, la independencia energética o la autonomía estratégica, cobraron un renovado vigor y recibieron un inestimable impulso promotor. Entre dichas políticas repentinamente desadormecidas destaca, sin duda alguna, la ampliación de la UE.

La ampliación de la UE no es una novedad. Lo cierto es que la Unión lleva ampliándose desde que se constituyese la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) con el Tratado de París de 1951. De los seis miembros originarios de entonces se llegó, tras siete olas de expansión, a los 28 Estados miembros que conformaban la Unión antes de que el Reino Unido abandonase la organización

¹ Sánchez, P. (2023), «Discurso de investidura del candidato a la presidencia del Gobierno ante el Congreso de los Diputados», *Diario de Sesiones del Congreso*, n.º 7 (en línea: <https://www.congreso.es>)

² Van Harreveld, M. (2022), «Former NATO chief: “Ukraine war is Europe’s 9/11”», *BNR* (en línea: <https://www.bnr.nl/nieuws/internationaal/10468960/former-nato-chief-ukraine-war-is-europe-s-9-11>)

³ Borrell, J. (2022), «Europa en el interregno: nuestro despertar geopolítico tras Ucrania», *Le Grand Continent* (en línea: <https://legrandcontinent.eu/es/2022/03/24/europa-en-el-interregno>)

en 2020. Hoy, los 27 de la UE no suponen, sin embargo, la culminación del proyecto de integración europea. Tanto es así que el propio preámbulo del Tratado de la Unión Europea (TUE) enuncia la voluntad de los Estados miembros de “continuar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa”,⁴ lo cual refleja la vocación integradora de la UE desde su nacimiento. Según el diplomático español Pablo Rupérez, podría decirse que “la ampliación era uno de los objetivos fundamentales de los padres fundadores.”⁵

Pese a ser una de las más esenciales políticas de la UE, la ampliación es también una de las más complejas. Aumentar el número de miembros implica, necesariamente, someter a la Unión a un intrincado y engorroso proceso de transformación que afecta a sus instituciones, políticas, presupuestos, prioridades y, sobre todo, a sus Estados miembros, entre los cuales se encuentra España. España, que en 2026 celebrará 40 años a bordo del proyecto europeo, es uno de los países más europeístas de la Unión, tal y como demuestran recurrentemente las encuestas del Eurobarómetro publicado por la Comisión Europea, y apoya decididamente la ampliación de la UE a los países candidatos. Sin embargo, no es ajena a los desafíos inherentes a la extensión de la membresía de la UE a las volubles democracias de los Balcanes Occidentales o a ciertos países que no controlan la totalidad de su territorio nacional, como Ucrania, Moldavia o Georgia.

Esta memoria, redactada en el contexto del Curso Selectivo de ingreso a la Carrera Diplomática española, pretende desgranar los retos que el nuevo imperativo geopolítico de la UE, la ampliación, plantea para los intereses españoles en tres grandes ámbitos:

- 18. **Reto Económico:** las políticas de la UE y su financiación
- 19. **Reto Institucional:** gobernanza y peso de España en la UE
- 20. **Reto Geopolítico:** la Política Europea de Vecindad y su dimensión meridional

La finalidad principal de esta memoria es, entonces, proponer soluciones constructivas para el triple desafío al que se enfrenta España para, así, conjugar su tradicional compromiso europeo y su interés nacional ante el nuevo imperativo geopolítico de la UE: el retorno de la ampliación.

1.2 Objetivos e Hipótesis

En línea con la finalidad primordial de esta memoria —conjugar el compromiso europeo de España y su interés nacional— son cuatro los objetivos que pretende alcanzar:

⁴ Preámbulo del Tratado de la Unión Europea (1992, en vigor 1993) (en línea: <https://eur-lex.europa.eu>)

⁵ Rupérez, P. (2024a), «Ampliar la UE: complejidad y posición de España», *Política Exterior*, n.º 217 (en línea: <https://www.politicaexterior.com/articulo/ampliar-la-ue-complejidad-y-posicion-de-espana/>)

1. *Estudiar* el nuevo imperativo geopolítico de la UE y el despertar de una política de ampliación que se encontraba en una situación de letargo que dio paso a la denominada “fatiga de la ampliación.”
2. *Exponer* el compromiso europeo de España y su europeísmo, que se traducen en un firme apoyo a la ampliación de la UE, tal y como se manifestó durante la presidencia española del Consejo de la UE en el segundo semestre de 2023.
3. *Analizar* los desafíos que la ampliación plantea para los intereses nacionales de España en las tres áreas anteriormente mencionadas (políticas y su financiación; gobernanza; y vecindad).
4. *Proponer* soluciones constructivas a los retos planteados por la ampliación, buscando conciliar el compromiso europeo de España con su interés nacional.

De esta manera, la hipótesis sobre la cual se construye el presente trabajo se asienta en la noción de que España, basándose en su firme compromiso europeo, debe coadyuvar a la culminación de una nueva ola de ampliación, pues el nuevo paradigma geopolítico lo ha convertido, según las *Orientaciones Políticas para 2024-2029* presentadas por la presidenta de la Comisión, en un auténtico “imperativo moral, político y geoestratégico.”⁶ Sin embargo, desde el punto de vista español, dicha ampliación no puede ser consumada a cualquier coste, sino garantizando que los intereses primordiales españoles en los ámbitos de las políticas, la gobernanza y la vecindad son salvaguardados. Así, España debería defender un equilibrio estratégico entre ampliación por méritos y apremio geopolítico y, así, conjugar compromiso europeo e interés nacional.

1.3 Estado de la Cuestión

1.3.1 La Perspectiva Institucional Europea

Precisamente por ser considerada un imperativo moral, político y geoestratégico, la ampliación ha sido tratada como una prioridad por las instituciones de la UE desde la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022. De esta manera, se han publicado numerosos documentos relativos a la posición oficial de la UE en relación al nuevo imperativo geopolítico. Algunos de los más relevantes incluyen:

- La *Declaración de Granada* del Consejo Europeo de 6 de octubre de 2023, que considera que la ampliación es “una inversión geoestratégica

⁶ Von der Leyen, U. (2024a), «La Decisión de Europa», *Orientaciones Políticas para la próxima Comisión Europea 2024-2029*, p. 33 (en línea: <https://spain.representation.ec.europa.eu/document/>)

en la paz, la seguridad, la estabilidad y la prosperidad” y que “hará que la UE sea más fuerte y potenciará la soberanía europea.”^{7 8}

- Las Conclusiones del Consejo Europeo de 27 de junio de 2024, que contienen la *Hoja de Ruta para los Futuros Trabajos sobre Reformas Internas*, que afirman que estas deben “avanzar en paralelo al proceso de ampliación.”⁹
- La *Agenda Estratégica de la UE 2024-2029*, adoptada por el Consejo Europeo de 27 de junio de 2024, que establece como una de las prioridades de la UE apoyar “un proceso de ampliación de la UE basado en los méritos y con incentivos, que se lleve a cabo de forma paralela a las reformas internas necesarias.”¹⁰
- Las ya mencionadas *Orientaciones Políticas para la próxima Comisión Europea 2024-2029*, presentadas por Ursula Von der Leyen el 18 de julio de 2024, que habla de la ampliación como “imperativo moral, político y geoestratégico.”¹¹
- El *Paquete de Ampliación de la UE*, adoptado por la Comisión Europea el 30 de octubre de 2024, que anuncia que la ampliación ha entrado en “una nueva fase, con un renovado ímpetu.”¹²
- Las Conclusiones del Consejo Europeo de 17 de diciembre de 2024, que reafirman el “total e inequívoco compromiso de la UE” con la perspectiva de adhesión de los Balcanes Occidentales, Ucrania y Moldavia.¹³

1.3.2 La Perspectiva Académica

Por otro lado, múltiples académicos y analistas se han hecho eco del nuevo impulso que ha recibido la política de ampliación a partir de la invasión rusa de Ucrania. Sin embargo, estos enfocan sus estudios casi exclusivamente en el sempiterno debate entre ampliar y reformar, quedando el impacto de la ampliación sobre los intereses nacionales de los Estados miembros (y, en particular, España) en un segundo plano. Ese es precisamente el vacío académico que esta memoria pretende llenar. No obstante, resultan fundamentales algunos de los recientes artículos y estudios relativos a la ampliación de la UE:

- Francisco Aldecoa y Eduardo García Cancela coordinaron¹⁴ *Las claves de la profundización y ampliación de la Unión Europea tras la agresión*

⁷ Declaración de Granada del Consejo Europeo de 6 de octubre de 2023 (en línea: www.consilium.europa)

⁸ Véase [Anexo 3](#).

⁹ Conclusiones del Consejo Europeo de 27 de junio de 2024 (en línea: <https://www.consilium.eu>), p. 12.

¹⁰ Agenda Estratégica del Consejo Europeo de 27 de junio de 2024 (en línea: <https://www.consilium/media>)

¹¹ Von der Leyen, U. (2024a), *Op. cit.*, p. 33.

¹² Paquete de Ampliación de 2024 de la UE de 30 de octubre de 2024 (en línea: <https://enlargement.ec>)

¹³ Conclusiones del Consejo Europeo de 17 de diciembre de 2024 (en línea: <https://consilium.eu>), p. 3.

¹⁴ Aldecoa, F. & García Cancela, E. (eds.) (2024), *Las claves de la profundización y ampliación de la Unión Europea tras la agresión rusa a Ucrania*, Madrid, Catarata.

rusa a Ucrania, publicado en 2024, que cuenta con los análisis de cate-
dráticos, expertos y diplomáticos¹⁵ españoles y de los países candidatos.

- El Grupo Godó, que publica trimestralmente los monográficos *Vanguardia Dossier*, difundió en abril de 2024 un estudio titulado *Europa ante su Refundación*,¹⁶ en el que expertos como Mira Milosevich-Juaristi, Josep M.^a Lloveras, Jorge Tamames o Piotr Buras reflexionan sobre los retos y oportunidades de la próxima ampliación de la UE.
- El diplomático español Pablo Rupérez defendió en un artículo difundido por la publicación *Política Exterior*¹⁷ en febrero de 2024 que la ampliación no debe hacerse a costa de perjudicar los intereses españoles, sino “analizando el impacto potencial sobre España [...] y haciendo propuestas para reducir los posibles efectos negativos”, cosa que pretende realizar esta memoria.
- El también diplomático Pablo García-Berdoy argumentó asimismo en *Política Exterior*¹⁸ en enero de 2023 que España debe asumir un rol protagonista en la articulación de una “nueva política de vecindad que vaya en paralelo y complementa la de ampliación.”
- El Real Instituto Elcano publicó en octubre de 2024 un informe titulado *Profundizar para Ampliar: una perspectiva española para mejorar la gobernanza de la UE*,¹⁹ coordinado por Ignacio Molina, que aborda cómo la UE debe reforzar su capacidad de actuación y mejorar su gobernanza desde una perspectiva española ante el reto de ampliar la Unión a 35 Estados miembros a medio plazo.
- El anterior Alto Representante de la UE, Josep Borrell, publicó en noviembre de 2024 un anuario titulado *Europa en el «Arco de Fuego»: la Política Exterior de la UE en 2024*²⁰ en el que insta a las instituciones y a los Estados miembros a “acelerar” la ampliación de una UE que permanece “incompleta” hasta que nuestros socios orientales se conviertan en miembros de pleno derecho.
- El balcanólogo Miguel Roán argumentó en un artículo en *Política Exterior*²¹ publicado en agosto de 2022, pocos meses después del comienzo de la guerra en Ucrania, que ante el nuevo escenario be-

¹⁵ Entre ellos, Álvaro Renedo, Embajador de España en Albania; y Cristina Conesa, Encargada de Negocios *ad interim* de España en Armenia.

¹⁶ Rodríguez, Á. (Dir.) (2024), «Europa ante su Refundación», *Vanguardia Dossier*, n.º 91.

¹⁷ Rupérez, P. (2024a), *Op. cit.*

¹⁸ García-Berdoy, P. (2023), «Ampliación y vecindad: un equilibrio necesario», *Política Exterior*, n.º 211 (en línea: <https://www.politicaexterior.com/articulo/ampliacion-y-vecindad-un-equilibrio-necesario/>)

¹⁹ Molina, I. (coord.) (2024), *Profundizar para ampliar: Una perspectiva española para mejorar la gobernanza de la UE*, Madrid, Elcano Policy Paper.

²⁰ Borrell, J. (2024), *Europe in the «Arc of Fire»: EU Foreign Policy in 2024*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

²¹ Roán, M. (2022), «La «ilusión» balcánica, ¿imperativo geopolítico?», *Política Exterior*, n.º 209 (en línea: <https://www.politicaexterior.com/articulo/la-ilusion-balcantica-imperativo-geopolitico/>)

ligerante de Europa, la UE debe convertir la “ilusión balcánica” de adhesión a la Unión en todo un imperativo geopolítico.

1.4 Estructura y Aclaraciones

La presente memoria se estructura en tres capítulos que abarcan sus cuatro objetivos principales:

1. La primera parte estudia la actual situación de la ampliación de la UE desde la invasión rusa de Ucrania y su consideración como imperativo geopolítico.
2. El segundo apartado analiza el compromiso europeo de España y las razones por las cuales apoya con firmeza la ampliación de la UE, tal y como reflejó la presidencia española del Consejo de la UE en el segundo semestre de 2023.
3. Finalmente, el tercer capítulo aborda los tres grandes retos (económico, institucional y geopolítico) a los que España se enfrenta de cara al aumento del número de Estados miembros de la UE a medio plazo y esboza una serie de propuestas para cada uno de los desafíos planteados por la ampliación, buscando conciliar el compromiso europeo de España con su interés nacional.

No obstante, cabe aclarar que este trabajo no busca contribuir al perenne debate entre reforma y ampliación, ni pretende plantear propuestas sobre cómo reformar la Unión de cara al aumento del número de sus Estados miembros, sino que aspira, simplemente, a proponer soluciones constructivas para el triple desafío al que se enfrenta España ante el reto de la ampliación para, así, poder conjugar su firme compromiso europeo y su interés nacional.

Capítulo II

LA AMPLIACIÓN DE LA UE: UN NUEVO IMPERATIVO GEOPOLÍTICO

*“La ampliación de la UE es una llamada de la historia, un
imperativo geopolítico.”²²*

Charles Michel, 3º Presidente del Consejo Europeo (2019-2024)

2.1 La Ampliación de la UE antes de la Guerra en Ucrania

2.1.1 La Fatiga de la Ampliación

Desde su nacimiento, la UE ha experimentado siete olas de ampliación a lo largo de su historia, dando lugar a la Unión de 27 Estados miembros que conocemos hoy. La más reciente, que supuso la adhesión de Croacia en julio de 2013, tuvo lugar hace ya casi doce años, dando lugar al “periodo más largo sin ampliaciones de la historia del proyecto de construcción europea desde la primera ronda de adhesiones en 1973.”²³ Desde entonces, una serie de crisis y desequilibrios en el seno de la UE —la crisis de la Eurozona, la crisis migratoria de 2015, el Brexit en 2016 y la pandemia de COVID-19 de 2020, entre otros— junto a la falta de una visión común en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) europea provocaron que la UE no se considerase preparada para asumir adhesiones de nuevos Estados miembros, dando lugar a fenómeno que la investigadora del Real Instituto Elcano Mira Milosevich-Juaristi denominó “fatiga de la ampliación.”²⁴

²² Rodríguez Suanzes, P. (2024), «Charles Michel: “La ampliación de la UE es una llamada de la historia, un imperativo geopolítico”», *El Mundo* (en línea: <https://www.elmundo.es/internacional>)

²³ Aldecoa, F. (2024), «La profundización y ampliación de la UE tras la agresión a Ucrania», en Aldecoa, F. & García Cancela, E. (eds.), *Las claves de la profundización y ampliación de la Unión Europea tras la agresión rusa a Ucrania*, Madrid, Catarata, p. 32.

²⁴ Milosevich-Juaristi, M. (2021), «El futuro de la ampliación de la UE en los Balcanes Occidentales», *Análisis del Real Instituto Elcano*, n.º 62 (en línea: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis>), p. 2.

Esta fatiga tiene, por definición, dos dimensiones: la dimensión comunitaria (“fatiga europea”) y la dimensión extracomunitaria (“fatiga balcánica”).

2.1.2 La Fatiga Europea

En primer lugar, en el plano comunitario (“fatiga europea”), la política de ampliación quedó relegada a un segundo plano, quedando pendiente de la cartera de vecindad en la Comisión, primero con Johannes Hahn durante la presidencia de Jean-Claude Juncker y seguidamente con Olivér Várhelyi en la primera Comisión Von der Leyen. Así, la ampliación se convirtió en un mero epígrafe de la política europea de vecindad en su dimensión oriental. Además, el Consejo concluyó en junio de 2018 que Turquía había seguido alejándose de la UE y que las negociaciones para su adhesión habían llegado efectivamente a un punto muerto.²⁵

No obstante, en el periodo de “fatiga europea”, la Comisión fue capaz de vigorizar el Proceso de Estabilización y Asociación (PEA), un marco creado con la *Agenda 2000* a través del cual la UE articula sus relaciones con los países de los Balcanes Occidentales candidatos a la adhesión. Esto se logró a través de la firma de nuevos Acuerdos de Estabilización y Asociación (AEA) con Serbia en 2013, Bosnia y Herzegovina en 2015 y Kosovo*²⁶ en 2016, que se unieron a los que ya se habían concluido con Macedonia del Norte en 2004, Albania en 2009 y Montenegro en 2010. Por otro lado, en el Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027, se estableció la tercera edición del Instrumento de Ayuda a la Preadhesión (IAP III), un fondo cuyo fin es ayudar a los países candidatos a adaptarse a las reglas, políticas y prácticas de la UE en vistas a su futura adhesión. Además, continuaron celebrándose las Cumbres UE-Balcanes Occidentales, a través de las cuales se buscaba impulsar la dimensión europea de la región y apoyar los avances en el cumplimiento de los Criterios de Copenhague. Pese a los considerables logros alcanzados en las ediciones de Sofía (2018),²⁷ Zagreb (2020)²⁸ y Brdo (2021),²⁹ no se logró avanzar significativamente hacia la adhesión de nuevos Estados miembros, prevaleciendo así la “fatiga de la ampliación.”

²⁵ Conclusiones del Consejo sobre la Ampliación y el Proceso de Estabilización y Asociación de 26 de junio de 2018 (en línea: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10555-2018-INIT/es/pdf>)

²⁶ La denominación “Kosovo” se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre su estatuto y está en consonancia con la Resolución 1244/1999 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con la opinión de la Corte Internacional de Justicia sobre la declaración de independencia de Kosovo.

²⁷ Declaración de Sofía del Consejo Europeo de 17 de mayo de 2018 (en línea: <https://consilium.eu/sofia>)

²⁸ Declaración de Zagreb del Consejo Europeo de 6 de mayo de 2020 (en línea: <https://consilium.eu/zagreb>)

²⁹ Declaración de Brdo del Consejo Europeo de 6 de octubre de 2021 (en línea: <https://consilium.eu/brdo>)

2.1.3 La Fatiga Balcánica

Del lado extracomunitario (“fatiga balcánica”)³⁰, los países candidatos —todos ellos en la península balcánica, salvo Turquía— ni tenían esperanzas ni se hacían ilusiones de que algún día llegarían a ser miembros de la UE.³¹ Esto tuvo dos consecuencias principales que amenazaron los intereses geoestratégicos de la UE en los Balcanes Occidentales. En primer lugar, el “relativo letargo”³² en el que se encontraba la política de ampliación provocó una gran desilusión en las volubles democracias balcánicas que, ante la remota perspectiva de integrar el bastión normativo que conforma la UE en un futuro cercano, experimentaron una considerable degradación democrática y del Estado de derecho.³³ Por otro lado, el vacío de poder europeo en los Balcanes provocado por la “fatiga de la ampliación” ocasionó que otras potencias —Rusia, China, Turquía y los países del Golfo Pérsico³⁴— desplegasen sus esfuerzos diplomáticos, políticos y económicos en la región, aminorando así la influencia de la UE.³⁵

Así, se llegó a febrero de 2022 con cinco países candidatos a la adhesión sin perspectivas de integrarse en la UE y una política de ampliación cuya “muerte cerebral”³⁶ había sido proclamada por los expertos. Entonces, ¿cómo ha pasado la ampliación de la UE de ser algo impensable a ser algo imparable, aumentando de cinco a nueve³⁷ los países candidatos y convirtiéndose en todo un imperativo geopolítico?

2.2 Ampliar la UE: un Nuevo Imperativo Geopolítico

2.2.1 El Nuevo Imperativo ante el Despertar Geopolítico de Europa

El 24 de febrero de 2022, la decisión de Vladimir Putin de llevar a cabo lo que el Consejo Europeo, en un ejercicio de consenso geopolítico sin parangón, denominó una “agresión militar no provocada e injustificada de Rusia contra Ucrania”³⁸ des-

³⁰ Milosevich-Juaristi, M. (2021), *Op. cit.*, p. 3.

³¹ Roán, M. (2022), *Op. cit.*

³² Rupérez, P. (2024b), «Montenegro: ¿la buena noticia que la ampliación necesita?», Real Instituto Universitario de Estudios Europeos (en línea: <https://blog.idee.ceu.es/2024/10/07/montenegro>)

³³ Milosevich-Juaristi, M. (2021), *Op. cit.*, p. 4.

³⁴ Lo, B. & Lucas, E. (2021), «Partnership Without Substance», *Center for European Policy Analysis* (en línea: <https://cepa.org/comprehensive-reports/partnership-without-substance/>)

³⁵ Milosevich-Juaristi, M. (2021), *Op. cit.*, p. 5.

³⁶ Tenzer, N. (2021), «Is EU Enlargement Policy Brain Dead?», *Tenzer Strategics* (en línea: <https://tenzers-strategics.substack.com/p/is-eu-enlargement-policy-brain-dead>)

³⁷ Véase [Anexo 1.](#) y [Anexo 2.](#)

³⁸ Conclusiones del Consejo Europeo de 24 de febrero 2022 (en línea: [consilium.eu/press](https://www.consilium.eu/press)), p. 1.

encadenó una serie de acontecimientos que condujeron a lo que el por entonces Alto Representante de la UE, Josep Borrell, llamó “el despertar geopolítico de Europa.”³⁹

Desde su despertar, la UE se enfrenta a un enorme dilema que el geopolitólogo Peter Zeihan condensa en una simple pregunta: ¿será la UE capaz de adaptarse, o perecerá?⁴⁰ El propio Emmanuel Macron lo enunció de forma aún más tajante, si cabe, en su segundo discurso sobre Europa en la Universidad de la Sorbona, en abril de 2024: “debemos ser lúcidos sobre el hecho de que nuestra Europa, hoy, es mortal. Puede morir. Puede morir, y eso depende únicamente de nuestras decisiones.”⁴¹ Una de las más importantes decisiones que la UE tomó ante el “nuevo paradigma” anunciado por el presidente francés fue, sin duda alguna, vigorizar y sacar de su letargo a la política de ampliación, que rápidamente pasó de encontrarse en un “callejón sin salida”⁴² a ser considerada “una inversión geoestratégica en la paz, la seguridad, la estabilidad y la prosperidad”⁴³ y todo un “imperativo moral, político y geoestratégico.”⁴⁴ Este imperativo pasa, necesariamente, por ofrecer perspectivas reales de adhesión a los socios balcánicos y orientales europeos en tres ámbitos que se abordarán a continuación: la esperanza de Ucrania, la ilusión balcánica y el sueño europeo de Moldavia y Georgia.

2.2.2 La Esperanza de Ucrania

La invasión rusa de Ucrania del 24 de febrero de 2022 se convirtió, según el antiguo secretario general de la OTAN, Jaap de Hoop Scheffer, en “el 11S europeo.”⁴⁵ La anexión ilegal de las regiones ucranianas de Donetsk, Luhansk, Zaporíyia y Jersón por parte de las fuerzas rusas desencadenó una reacción extraordinaria en el seno de la UE, que desde entonces y hasta la fecha ha adoptado 16 paquetes de sanciones contra personas, empresas e instituciones rusas. La respuesta europea ante el estallido de la guerra en su vecindad inmediata ha sido definida por el entonces Alto Representante de la UE, Josep Borrell, como un verdadero “despertar geopolítico.”⁴⁶ Esta “llamada de la historia”,⁴⁷ tal y como la denominó el antiguo presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, abrió las puertas a una realidad hasta entonces impensable: la adhesión de Ucrania a la UE.

El 28 de febrero de 2022, tan sólo cuatro días después de que Vladímir Putin diese comienzo a su “operación militar especial” de “desmilitarización” y

³⁹ Borrell, J. (2022), *Op. cit.*

⁴⁰ Zeihan, P. (2023), «The EU: Will It Adapt or Die?», *Zeihan on Geopolitics* (en línea: <https://zeihan.com>)

⁴¹ Macron, E. (2024), «Un nouveau paradigme», *Le Grand Continent* (en línea: <https://legrandcontinent.eu>)

⁴² Woelk, J. (2019), «Enlargement: from successful policy to dead end?», *Eurac Research* (en línea: <https://www.eurac.edu/en/blogs/eureka/eu-enlargement-from-successful-policy-to-dead-end>)

⁴³ Declaración de Granada del Consejo Europeo de 6 de octubre de 2023, *Op. cit.*

⁴⁴ Von der Leyen, U. (2024a), *Op. cit.*, p. 33.

⁴⁵ Van Harreveld, M. (2022), *Op. cit.*

⁴⁶ Borrell, J. (2022), *Op. cit.*

⁴⁷ Rodríguez Suanzes, P. (2024), *Op. cit.*

“desnazificación”⁴⁸ de Ucrania, el Gobierno ucraniano, liderado por Volodímir Zelenski, solicitó su adhesión a la UE. El 17 de junio, la Comisión emitió un dictamen instando al Consejo Europeo a que concediese a Ucrania el estatus de candidato a la adhesión,⁴⁹ cosa que los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros harían el 24 de junio de 2022.⁵⁰ Así dio comienzo el recorrido ucraniano para formar parte de la UE, perspectiva que pronto se convertiría en la gran esperanza de Ucrania, sobre todo tras la elección del presidente Trump en los Estados Unidos.⁵¹ Ya en febrero de 2023, la Comisión publicó un informe analítico en el que reconoció el “alineamiento de Ucrania con el acervo de la UE.”⁵² De esta manera, se llegó a la presidencia española del Consejo en el segundo semestre de 2023 con una Ucrania que veía en la adhesión a la UE una esperanza de supervivencia y una Comisión Europea que, en noviembre, recomendó la apertura de las negociaciones con el Gobierno de Kiev.⁵³ El 15 de diciembre de 2023, bajo liderazgo español, el Consejo Europeo decidió abrir las negociaciones de adhesión con Ucrania.⁵⁴

Tras la investidura de Donald Trump en enero de 2025 y el consiguiente distanciamiento entre los Gobiernos de Washington y Kiev, y ante la perspectiva de una paz impuesta por Estados Unidos y Rusia, el futuro europeo de Ucrania se ha erigido como la gran esperanza ucraniana de seguir siendo defendida de las agresiones de su vecino ruso. Hoy por hoy, el horizonte de 2030 como fecha de la adhesión de Ucrania a la UE esbozado por la presidenta Von der Leyen⁵⁵ se ha convertido en una cuestión de vida o muerte para un pueblo ucraniano que ansía la paz y en un imperativo geopolítico para una Europa que, según el embajador Álvaro Renedo, ve en una UE ampliada su “principal caballo de batalla” para afrontar los grandes desafíos del mundo actual.⁵⁶

2.2.3 La Ilusión Balcánica

En la Cumbre UE-Balcanes Occidentales de Salónica de junio de 2003, el por entonces presidente de la Comisión, Romano Prodi, proclamó que el proceso de ampliación de la UE era “único”, “indivisible” e “irreversible”, dando la bien-

⁴⁸ Putin, V. (2022), «Address by the President of Russia», *Kremlin* (en línea: <http://kremlin.ru/events>)

⁴⁹ Dictamen de la Comisión Europea sobre la solicitud de adhesión de Ucrania a la Unión Europea de 17 de junio de 2022 (en línea: <https://enlargement.ec.europa.eu/opinion-ukraines-application-membership>)

⁵⁰ Conclusiones del Consejo Europeo de 24 de junio de 2022 (en línea: <https://www.consilium.eu>), p. 4.

⁵¹ Tucker, P. (2025), «After Oval Office disaster, Europe emerges as Ukraine's best hope», *Defense One* (en línea: <https://www.defenseone.com/ideas>)

⁵² Informe analítico de la Comisión Europea de 2 de febrero de 2023 (en línea: <https://ec.europa.eu/report>)

⁵³ Paquete de Ampliación de 2023 la UE de 7 de noviembre de 2023 (en línea: <https://ec.europa.eu/>)

⁵⁴ Conclusiones del Consejo Europeo de 15 de diciembre de 2023 (en línea: <https://europa.eu/media/>), p. 5.

⁵⁵ Jochecová, K. & Melkozerova, V. (2025), «Ukraine could join EU before 2030, says von der Leyen», *Político* (en línea: <https://www.politico.eu/article/vdl-ukraine-eu-2030>)

⁵⁶ Renedo, Á. (2024), «Las perspectivas desde la diplomacia española en Albania», en Aldecoa, F. & García Cancela, E. (eds.), *Las claves de la profundización y ampliación de la Unión Europea tras la agresión rusa a Ucrania*, Madrid, Catarata, p. 86.

venida a los países de la península balcánica a “su propia casa.”⁵⁷ Sin embargo, casi dos décadas después, la mayoría de analistas daban por altamente improbable la adhesión a corto o medio plazo de los Balcanes Occidentales a la UE, dando así alas a la “fatiga balcánica.”⁵⁸

No obstante, la invasión rusa de Ucrania y el cambio de paradigma geopolítico en Europa sustituyeron la “fatiga balcánica” por lo que el balcanólogo Miguel Roán denomina “ilusión balcánica”:⁵⁹ la perspectiva realista de adhesión a la UE. Esta ilusión implica, simultáneamente, dos procesos de suma importancia para los Balcanes Occidentales, uno interno y el otro externo.

A nivel interno, la adhesión de los países balcánicos a la UE no es sino una búsqueda del aprovechamiento de lo que la politóloga Heather Grabbe define como el “poder transformador”⁶⁰ de la UE: el estímulo de una amplia gama de reformas relacionadas con la democracia, el Estado de derecho, la economía de mercado y la buena gobernanza. Buen ejemplo de ello son Eslovenia y Croacia, los dos únicos países de los Balcanes Occidentales en integrarse en la UE, en 2004 y 2013, respectivamente. Desde su adhesión, sus PIB per cápita han aumentado exponencialmente⁶¹ y ambos se han consolidado como democracias —si bien, imperfectas— según el índice de democracia publicado anualmente por la Economist Intelligence Unit.⁶² Ese es precisamente el camino que pretenden emprender hoy los Balcanes Occidentales. Sin embargo, en los últimos años, líderes políticos como Aleksandar Vučić (Serbia), Milorad Dodik (líder serbio en Bosnia y Herzegovina) o Dragan Čović (líder croata en ese país) han compartido postulados nacionalistas, iliberales y antieuropeístas que han degradado la democracia y el Estado de derecho en sus respectivos países.^{63 64} Por ello, la adhesión a la UE se erige como una oportunidad para el retorno a la vía democrática, haciendo valer el rol de la UE como “*state builder in denial*” (“inconfeso constructor de Estados”).⁶⁵

A nivel externo, pese a que la UE sigue siendo el principal socio económico de la zona, con en torno al 70% de la inversión extranjera directa y cerca del 80%

⁵⁷ Egurbide, P. (2003), «Los Quince declaran “irreversible” la incorporación de los Balcanes a la UE», *El País* (en línea: https://elpais.com/diario/2003/06/22/internacional/1056232805_850215.html)

⁵⁸ Milosevich-Juaristi, M. (2021), *Op. cit.*, p. 3.

⁵⁹ Roán, M. (2022), *Op. cit.*

⁶⁰ Grabbe, H. (2004), *The Constellations of Europe: How Enlargement Will Transform the EU*, Londres, Center for European Reform.

⁶¹ En el caso de Eslovenia, el PIB per cápita ha pasado de 15.834 € en 2004 a 33.743 € en 2025, lo cual representa un aumento del 113%. En el caso de Croacia, el PIB per cápita ha pasado de 12.946 € en 2013 a 23.190 € en 2025, lo cual representa un aumento del 79% (Fuente: FMI (2025), *GDP per capita, current prices* (en línea: <https://www.imf.org/datamapper/>))

⁶² Economist Intelligence Unit (2024), *Democracy Index 2024: What's wrong with representative democracy?*, Londres, EIU.

⁶³ Roán, M. (2022), *Op. cit.*

⁶⁴ Milosevich-Juaristi, M. (2021), *Op. cit.*, p. 4.

⁶⁵ Renedo, Á. (2024), *Op. cit.*, p. 86.

de las exportaciones,⁶⁶ la presencia de China, Rusia y los países del golfo Pérsico se ha intensificado notablemente en los últimos años. Según una investigación del Balkan Investigative Reporting Network (BIRN), China sola invirtió 32.000 millones de euros en 135 proyectos en los Balcanes Occidentales.⁶⁷ A nivel político, los anteriormente mencionados líderes balcánicos coquetean con la autocracia al tiempo que comparten el euroescepticismo de Viktor Orbán y se muestran indulgentes ante Putin.^{68 69 70} Los Balcanes Occidentales son hoy un campo de batalla geoestratégico. Por ende, en un contexto de confrontación política e ideológica entre una Europa democrática y liberal y una Rusia autocrática e iliberal, la ampliación de la UE a los Balcanes Occidentales se ha convertido, al igual que en el caso de Ucrania, en todo un imperativo geopolítico. Según el embajador de España en Albania, Álvaro Renedo, la incorporación de la península balcánica a la UE es una prioridad de “importancia ontológica”,⁷¹ aunque aboga por abandonar el concepto “ampliación” y sustituirlo por el de “inclusión” con el fin de resaltar que los países de los Balcanes Occidentales ya están rodeados de Estados miembros de la UE. Los Balcanes Occidentales deben ser incluidos en la UE, entre otras razones, porque los Balcanes Occidentales son Europa.⁷²

Así, fundamentadas en este razonamiento, a partir de la invasión rusa de Ucrania se celebraron las cumbres UE-Balcanes Occidentales de Tirana (diciembre 2022),⁷³ Bruselas (diciembre 2023)⁷⁴ y nuevamente Bruselas (diciembre 2024),⁷⁵ en las que se reafirmó la perspectiva de adhesión a la UE de los Balcanes Occidentales y se acordó la apertura de negociaciones con Macedonia del Norte y Albania (julio 2022), además de la concesión del estatus de candidato a Bosnia y Herzegovina (diciembre 2022) y la consiguiente apertura de negociaciones (marzo 2024).⁷⁶ De esta manera, en apenas dos años, la ampliación recibió el impulso que no había recibido en casi una década, pasando de ser un indeterminado propósito a considerarse un verdadero imperativo geopolítico.

2.2.4 El Sueño Europeo de Moldavia y Georgia

Antes de la agresión rusa contra Ucrania, Moldavia y Georgia eran meros integrantes de la Asociación Oriental (AO) de la Política Europea de Vecindad

⁶⁶ Roán, M. (2022), *Op. cit.*

⁶⁷ Stojkovski, B. *et al.* (2021), «China in the Balkans: Controversy and Cost», BIRN (en línea: <https://balkaninsight.com/2021/12/15/china-in-the-balkans-controversy-and-cost/>)

⁶⁸ Pula, B. (2016), «The Budding Autocrats of the Balkans», *Foreign Policy* (en línea: foreignpolicy.com)

⁶⁹ Karcic, H. (2022), «Putin’s Most Loyal Balkan Client», *Foreign Policy* (en línea: foreignpolicy.com)

⁷⁰ Milosevich-Juaristi, M. (2021), *Op. cit.*, p. 4.

⁷¹ Renedo, Á. (2024), *Op. cit.*, p. 82.

⁷² *Ibid.*, p. 83.

⁷³ Declaración de Tirana del Consejo Europeo de 6 de diciembre 2022 (en línea: consilium.europa.eu)

⁷⁴ Declaración de Bruselas del Consejo Europeo de 13 de diciembre 2023 (en línea: consilium.europa.eu)

⁷⁵ Declaración de Bruselas del Consejo Europeo de 18 de diciembre 2024 (en línea: consilium.europa.eu)

⁷⁶ Véase [Anexo 2](#).

(PEV) con los que la UE había firmado en 2014 sendos Acuerdos de Asociación (AA) y establecido Zonas de Libre Comercio de Alcance Amplio y Profundo (DCFTA, por sus siglas en inglés). Al igual que en los casos de Azerbaiyán o Bielorrusia, la participación en la dimensión oriental de la PEV implicaba que con la UE compartirían “todo salvo las instituciones”, tal y como anunció el presidente de la Comisión, Romano Prodi, en 2004, cuando se estableció la política de vecindad.⁷⁷ Su débil cultura democrática, su cercanía y dependencia de Moscú y el hecho de que partes de su territorio se mantengan ocupadas por fuerzas prorrusas desde el colapso de la URSS provocaron que nunca se llegase a contemplar su membresía en la UE.⁷⁸ Sin embargo, todo ello cambió el 24 de febrero de 2022.

Desde hacía más de dos décadas, Rusia se había esforzado por menoscabar la potencial integración de los países de la AO en la UE, cosa que quedó patente en la Cumbre de la AO de Vilna en 2013, convocada en parte con el fin de rebajar la influencia rusa sobre las antiguas repúblicas soviéticas,⁷⁹ en la que el Kremlin logró evitar la firma de AA de la UE con Armenia y Ucrania. No obstante, la agresión rusa de 2022 produjo un efecto diametralmente opuesto:⁸⁰ tan solo una semana tras la irrupción de las fuerzas rusas en territorio ucraniano, Moldavia y Georgia solicitaron formalmente su adhesión a la UE el 3 de marzo de 2022. ¿Qué ha cambiado entonces en ambas repúblicas exsoviéticas para que su adhesión a la UE haya pasado de “irrealizable” a “imperiosa”?

En el caso de Moldavia, la integración europea siempre ha sido un sueño lejano. La gran dependencia de Rusia hacía inviable el acercamiento a Europa. En el ámbito económico, los vínculos comerciales entre Moscú y Chisináu limitaban enormemente la autonomía política de Moldavia. Por otro lado, el hecho de que la autoproclamada República Moldava Pridnestroviana, o Transnistria, mantenga una independencia *de facto* del Gobierno y cuente con el despliegue de fuerzas rusas en su territorio, además de ciertos privilegios, como el suministro gratuito de gas ruso, abre un interrogante difícilmente abordable para la UE respecto de la potencial integración europea de un país que no controla la totalidad de su territorio nacional.

Sin embargo, el cambio de paradigma geopolítico en el continente europeo ha dado un impulso inestimable al sueño europeo de Moldavia, cosa que quedó reflejada en la elección presidencial y el referéndum constitucional acerca del proceso de integración europea de octubre de 2024. Pese a la patente injerencia

⁷⁷ Prodi, R. (2002), «A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability», *Comisión Europea* (en línea: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_02_619)

⁷⁸ García Cancela, E. (2022), «¿Todo y también las instituciones? La vecindad oriental de la UE tras la CoFoE y la agresión rusa a Ucrania», en Aldecoa, F. & Guinea, M. (eds.), *Una Unión Europea necesitada de reforma: hacia la Tercera Convención Europea*, Madrid, Catarata, pp. 309-317.

⁷⁹ Rizzi, A. (2013), «La UE lucha por reconquistar a Ucrania en la cumbre de Vilna», *El País* (en línea: https://elpais.com/internacional/2013/11/28/actualidad/1385626186_689134.html)

⁸⁰ García Cancela, E. (2024), «La inclusión del Cáucaso en la política de ampliación: los casos de Georgia y Armenia», en Aldecoa, F. & García Cancela, E. (eds.), *Las claves de la profundización y ampliación de la Unión Europea tras la agresión rusa a Ucrania*, Madrid, Catarata, p. 59.

de Rusia,⁸¹ que según denunció el Parlamento Europeo invirtió más de 100 millones de euros con el fin de boicotear el referéndum y truncar las ambiciones europeas de los moldavos,⁸² la europeísta Maia Sandu fue reelegida presidenta y la enmienda constitucional para consagrar la irreversibilidad del proceso de adhesión a la UE obtuvo el asentimiento del 50,35% de los votantes, cosa que fue posteriormente confirmada por el Tribunal Constitucional moldavo,⁸³ lo cual refleja la firme voluntad europeísta de una Moldavia esperanzada.

En el caso de Georgia, pese a la solicitud de adhesión del Gobierno en marzo de 2022 y la consiguiente adopción de reformas, particularmente en los ámbitos de la lucha contra la corrupción y el crimen organizado y la garantía de ciertos derechos y libertades civiles,⁸⁴ existe un consenso generalizado entre los expertos respecto del hecho de que las condiciones a las cuales la Comisión sometió en junio de 2022 la concesión del estatus de candidato a Georgia⁸⁵ no habían sido cumplidas y que el deterioro democrático identificado por las instituciones europeas no había sido revertido.^{86 87} Esta regresión en la vocación europea de Georgia se vio reflejada en el hecho de que Tiflis se desmarcase de la imposición de sanciones económicas a Rusia y Bielorrusia tras la invasión de Ucrania, que no cerrase su espacio aéreo a dichos países y, sobre todo, que aprobase, en marzo de 2023, la controvertida “ley de agentes extranjeros” de inspiración rusa⁸⁸ que el Alto Representante Borrell calificó de “incompatible con los valores y estándares de la UE” y de “contraria al objetivo de Georgia de ingresar en la UE.”⁸⁹ Además, pese al satisfactorio precedente de la adhesión de Chipre, un país dividido, los “conflictos congelados” en Abjasia y Osetia del Sur, repúblicas que, con apoyo del Kremlin, son *de facto* independientes, dificultan profundamente el proceso de adhesión de Georgia a la UE.⁹⁰ ¿Por qué decidió entonces el Consejo Europeo en diciembre de 2023⁹¹ —tan solo nueve meses tras la aprobación de la “ley de agen-

⁸¹ Jensen, D. (2024), «Russian Interference in the 2024 Moldovan Presidential Election and Constitutional Referendum», *United States Institute of Peace* (en línea: <https://www.usip.org/publications/2024/11/>)

⁸² Parlamento Europeo (9 de octubre de 2024), *El Parlamento condena la injerencia de Rusia en Moldavia* (en línea: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20241003IPR24421/parliament-condemns>)

⁸³ Tanas, A. (2024), «Moldovan president hails «historic step» as top court recognises referendum on EU bid», *Reuters* (en línea: <https://www.reuters.com/world/europe/top-moldovan-court-recognises-eu>)

⁸⁴ García Cancela, E. (2024), *Op. cit.*, p. 60.

⁸⁵ Dictamen de la Comisión Europea sobre la solicitud de adhesión de Georgia a la Unión Europea de 17 de junio de 2022 (en línea: <https://enlargement.ec.europa.eu/opinion-georgias-application-membership>)

⁸⁶ Fix, L. & Kapp, C. (2023), «The Dangers of Democratic Backsliding in Georgia», *Council on Foreign Relations* (en línea: <https://www.cfr.org/article/dangers-democratic-backsliding-georgia>)

⁸⁷ Akhvediani, T. (2023), «A visit by Borrell highlights why Georgia is still the EU's perennial problem child», *CEPS* (en línea: <https://www.ceps.eu/a-visit-by-borrell-highlights-why-georgia-is-still>)

⁸⁸ Kintsurashvili, E. (2023), «Whose «Foreign Agent» Law? Georgians Reject a Russian Import», *German Marshall Fund* (en línea: <https://www.gmfus.org/news/whose-foreign-agent-law>)

⁸⁹ Borrell, J. (2023), «Georgia: Statement by the High Representative on the adoption of the «foreign influence» law», *Servicio Europeo de Acción Exterior* (en línea: <https://www.eeas.europa.eu/eeas/georgia>)

⁹⁰ Van Dreven, V. (2024), «Lessons from the Cypriot EU Accession process for the Occupied Regions in Georgia, Moldova, and Ukraine», *THRI* (en línea: <https://haguereasearch.org/lessons-from-cypriot/>)

⁹¹ Conclusiones del Consejo Europeo de 15 de diciembre de 2023, *Op. cit.*, p. 5.

tes extranjeros”— conceder el estatus de candidato a una Georgia aparentemente más cercana a Moscú que a Bruselas?

El reconocimiento de Georgia como candidato a la adhesión es una consecuencia más del nuevo imperativo geopolítico de la UE. Según los expertos,⁹² la concesión de dicho estatus responde a un intento de consolidar al país en la senda europea emprendida por el pueblo georgiano en octubre de 2024, cuando comenzó el “*Maidán Georgiano*.”⁹³ En un ejercicio de la más pura *Realpolitik*, la UE ha comprendido que negar la perspectiva de adhesión a Georgia la empujaría a los brazos de Putin y dejaría al euroescéptico *Sueño Georgiano* triunfar sobre el sueño europeo de la sociedad civil. En Georgia, el imperativo geopolítico de la UE ha primado sobre la ampliación estrictamente basada en méritos. No obstante, con el fin de no recompensar actuaciones iliberales, el Consejo Europeo, que apenas seis meses antes había reconocido a Georgia como candidata, decidió en junio de 2024, con el apoyo de la Comisión,⁹⁴ “interrumpir *de facto* el proceso de adhesión”⁹⁵ debido a la adopción definitiva de la “ley de agentes extranjeros” en mayo.

2.2.5 Los Casos de Turquía, Kosovo* y Armenia

Pese a tratarse de importantes socios de la UE, el presente trabajo no tiene en cuenta a Turquía, Kosovo* y Armenia como auténticos candidatos a la adhesión simplemente porque, a corto o medio plazo, esta resulta, a todas luces, inviable.

En el caso de Turquía, aunque es el más antiguo de los actuales nueve candidatos a la adhesión, pues recibió el estatus en el Consejo Europeo de Helsinki en 1999,⁹⁶ en 2018 el Consejo de la UE concluyó que había seguido alejándose de la UE y que las negociaciones para su adhesión habían llegado efectivamente a un “punto muerto”.⁹⁷ Hoy por hoy, la adhesión de Turquía a la UE no es una perspectiva realista.

Por su parte, Kosovo*,⁹⁸ pese a ser considerado “candidato potencial” —una suerte de limbo entre el estatus de candidato y el AEA firmado en 2016⁹⁹— por las instituciones europeas desde 2022, no cuenta con el reconocimiento de cinco

⁹² Kuchenbecker, A. (2023), «The geopolitical tightrope: Balancing Georgia’s EU candidacy», *European Council on Foreign Relations* (en línea: <https://ecfr.eu/article/the-geopolitical-tightrope>)

⁹³ Meurmishvili, I. (2024), «Georgia’s Maidan Moment», *Foreign Policy* (en línea: <https://foreignpolicy.com/2024/12/02/georgia-maidan-moment-tbilisi-protests-eu/>)

⁹⁴ Paquete de Ampliación de 2024 de la UE de 30 de octubre de 2024, *Op. cit.*

⁹⁵ Conclusiones del Consejo Europeo de 27 de junio de 2024, *Op. cit.*, p. 12.

⁹⁶ Conclusiones del Consejo Europeo de 11 de diciembre de 1999 (en línea: <https://www.europarl.eu>)

⁹⁷ Conclusiones del Consejo sobre la Ampliación y el PEA de 26 de junio de 2018, *Op. cit.*

⁹⁸ La denominación “Kosovo” se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre su estatuto y está en consonancia con la Resolución 1244/1999 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con la opinión de la Corte Internacional de Justicia sobre la declaración de independencia de Kosovo.

⁹⁹ Emini, D. (2024), «Kosovo: The one without the candidate status», *Balkans in Europe Policy Advisory Group* (en línea: <https://www.biopag.eu/blog/biopag-reacts-kosovo-the-one-without-the-candidate-status>)

Estados miembros,¹⁰⁰ entre los que se encuentra, crucialmente, España. Sin un consenso generalizado sobre el estatus jurídico de Kosovo* —hoy en día inexistente— su adhesión a la UE es una quimera.

Finalmente, Armenia, que ni siquiera es reconocido como candidato potencial, si bien ha emprendido “importantes reformas integrales en sus instituciones” en pro de la “diversificación estratégica” y el acercamiento a Europa, tal y como atestigua la E.N.a.i española en Ereván, Cristina Conesa,¹⁰¹ aún no ha manifestado su voluntad de adherirse a la UE, a la que contempla, por ahora, tan solo como “socio estratégico.”

¹⁰⁰ Rumanía, Eslovaquia, Grecia, Chipre y España.

¹⁰¹ Conesa, C. (2024), «Los cambios en Armenia hacia la ampliación: perspectiva desde la diplomacia española en Armenia», en Aldecoa, F. & García Cancela, E. (eds.), *Las claves de la profundización y ampliación de la Unión Europea tras la agresión rusa a Ucrania*, Madrid, Catarata, p. 101.

Capítulo III

EL COMPROMISO EUROPEO DE ESPAÑA

“España es un buen ejemplo del alma de Europa en su máxima expresión.”¹⁰²

Ursula Von der Leyen, Presidenta de la Comisión Europea

3.1 El Europeísmo de España y el Apoyo a la Ampliación

España es uno de los países más europeístas de la Unión. Esta aserción es aplicable tanto al Gobierno de España como a su ciudadanía, pues según el Eurobarómetro 101 de primavera de 2024, un 84% de los españoles afirma sentirse parte de la ciudadanía de la UE: la mitad de ellos “absolutamente” y la otra mitad “hasta cierto punto.”¹⁰³ Si en otros Estados miembros existen airados debates a nivel nacional respecto de las principales políticas europeas, en España impera un importante “consenso europeísta” que, según el director del Real Instituto Elcano, Charles Powell, surgió “en paralelo al consenso constitucional de 1978” y actúa como “una suerte de garantía de irreversibilidad democrática.”¹⁰⁴ Una de las políticas europeas que mayor apoyo recibe por parte de la población española es, sin duda alguna, la ampliación de la UE.

Según el Eurobarómetro 101, España es, junto a Lituania, el Estado miembro más favorable a la ampliación de toda la UE, con un apoyo del 71%.¹⁰⁵ Esta cifra

¹⁰² Von der Leyen, U. (2021), «Statement by President Von der Leyen at the joint press conference with President Michel and Spanish PM Sánchez during the visit to the welcome hub for evacuated Afghan EU Delegation staff and their families at Torrejón Air Base», *Comisión Europea* (en línea: <https://ec.europa.eu>)

¹⁰³ Eurobarómetro 101 de primavera 2024 (en línea: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3216>)

¹⁰⁴ Powell, C. (2023), «España en Europa, Europa en España: una mirada desde la Historia», en García, R. & Molina, I. (coords.), *La política europea de España: elaboración y prioridades*, Madrid, Elcano Policy Paper, p. 8.

¹⁰⁵ Eurobarómetro 101 de primavera 2024, *Op. cit.*

supera con creces las de Grecia (52%), Italia (51%) o Portugal (46%), países con los que España comparte una perspectiva mediterránea, e incluso las de Croacia (67%), Polonia (64%) o Rumanía (58%), vecinos de los países candidatos que tienen un mayor interés geopolítico en la cuestión. De esta manera, pese a no ser un área geográfica prioritaria para España, más orientada a la dimensión meridional de la PEV, y pese a no suscitar un particular interés entre la ciudadanía española, cuyo “grado de conocimiento de la realidad de la UE es muy limitado en comparación con el resto de Estados miembros” según el investigador del Real Instituto Elcano José Pablo Martínez,¹⁰⁶ España es exorbitantemente favorable a la ampliación. ¿A qué se debe semejante compromiso europeo?

Según el diplomático Pablo Rupérez, el firme apoyo de España a la política de ampliación de la UE se debe a una suerte de interpretación del imperativo categórico kantiano aplicado a la exitosa experiencia de integración española.¹⁰⁷ Como nuestra europeización sirvió como “acicate o palanca para [nuestra] modernización”,¹⁰⁸ deseamos que la integración europea actúe de igual manera como espuela democratizadora, liberalizadora y transformadora para los países candidatos de los Balcanes Occidentales y de la AO con los cuales España mantiene una excelente relación.

Esta voluntad se intensifica en un contexto de confrontación geopolítica entre una UE democrática y liberal y una Rusia autocrática e iliberal. España, que según la presidenta de la Comisión, Ursula Von der Leyen, es “un buen ejemplo del alma de Europa en su máxima expresión”,¹⁰⁹ defiende con firmeza los valores democráticos de la UE también en los Balcanes Occidentales, Moldavia, Georgia y, en particular, en Ucrania, erigiéndose como uno de los Estados miembros que más ha contribuido al esfuerzo de resistencia y reconstrucción del país. En términos de asistencia militar, España ha anunciado un paquete de ayuda por valor de 1.000 millones de euros en 2025, cifra que se suma a los más de 1.000 millones concedidos en 2024. Además de dicha contribución, entre febrero de 2022 y finales de 2024, España destinó más de 400 millones en ayuda financiera destinada a la reconstrucción y más de 100 millones en acción humanitaria, y formó a cerca de 7.000 militares ucranianos en el marco de la misión EUAM.¹¹⁰

3.2 La Presidencia Española del Consejo y la Declaración de Granada

En 2026 se conmemorará el cuadragésimo aniversario de la adhesión de España a la UE. En esas cuatro décadas, el Gobierno español ha asumido la pre-

¹⁰⁶ Martínez, J. P. (2023), «La opinión pública española y el proceso de integración», en García, R. & Molina, I. (coords.), *La política europea de España: elaboración y prioridades*, Madrid, Elcano Policy Paper, p. 36.

¹⁰⁷ Rupérez, P. (2024a), *Op. cit.*

¹⁰⁸ Powell, C. (2023), p. 9.

¹⁰⁹ Von der Leyen, U. (2021), *Op. cit.*

¹¹⁰ La Moncloa (24 de febrero de 2025), «Sánchez anuncia en Kiev un nuevo paquete de asistencia militar para Ucrania por valor de 1.000 millones de euros en 2025», *La Moncloa* (en línea: lamoncloa.gob.es)

sidencia rotatoria del Consejo de la UE hasta en cinco ocasiones (1989, 1995, 2002, 2010 y 2023). Sin embargo, tal vez ninguna de las anteriores presidencias ha hecho patente el firme apoyo de España a la política de ampliación de la UE con tanta firmeza como la más reciente. Encuadrada en un trío junto a Bélgica y Hungría, otro de los Estados miembros más favorables a la ampliación de la UE (66%),¹¹¹ España encabezó durante la segunda mitad de 2023 una presidencia del Consejo en la que la política de ampliación experimentó el impulso más significativo en décadas, pasando del “letargo” diagnosticado por el entonces comisario de Ampliación, Olivér Várhelyi,¹¹² a convertirse en el “imperativo moral, político y geoestratégico” proclamado por la presidenta Von der Leyen.¹¹³ A continuación se citan, en orden cronológico, los diez principales hitos logrados durante la presidencia española que supusieron un auténtico acicate para la política de ampliación de la UE en 2023:

1. *1 de julio – Inauguración de la presidencia española en Kiev*: el presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, inauguró la presidencia española del Consejo de la UE en la capital ucraniana de Kiev, simbolizando así el apoyo sin fisuras a Ucrania por parte de España y la UE tanto en el ámbito militar y humanitario como en su ambición de adherirse a la UE.¹¹⁴
2. *4 de julio – Presentación de las prioridades de la presidencia española en Bruselas*: el ministro Albares presentó en Bruselas las cuatro prioridades de la presidencia española, entre las cuales se encontraba “reforzar la unidad europea.”¹¹⁵ Dentro de este objetivo, España consideró prioritario “mantener el apoyo a Ucrania y reforzar la presencia en los Balcanes Occidentales y Europa del Este [y] avanzar de modo sincero y realista en la política de ampliación.”¹¹⁶
3. *30-31 de agosto – Reunión Informal del Consejo de Asuntos Exteriores (CAE)-Gymnich en Toledo*: el Alto Representante Borrell presidió la reunión informal ministerial de Asuntos Exteriores-Gymnich celebrada en Toledo, en la que respaldó la iniciativa de fijar un “objetivo político” u “horizonte” para la adhesión de los países candidatos. En ese sentido, el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, indicó

¹¹¹ Eurobarómetro 101 de primavera 2024, *Op. cit.*

¹¹² Várhelyi, O. (2024), «La Guerra de Ucrania ha despertado de su Letargo al Proceso de Ampliación de la UE», *Euractiv* (en línea: <https://old-es.euractiv.eu/section/ampliacion/interview/oliver-varhelyi>)

¹¹³ Von der Leyen, U. (2024a), *Op. cit.*, p. 33

¹¹⁴ La Moncloa (1 de julio de 2023), «Pedro Sánchez inicia en Kiev la Presidencia española del Consejo de la UE», *La Moncloa* (en línea: <https://www.lamoncloa.gob.es/2023/010723-sanchezkiev>)

¹¹⁵ Albares, J. M. (2023b), «Inauguración de la Presidencia española del Consejo de la UE», *Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación* (en línea: exteriores.gob.es/Comunicacion/Noticias)

¹¹⁶ Real Instituto Elcano (30 de junio de 2023), «Un decálogo de cara a la Presidencia española del Consejo de la UE 2023», *Análisis del Real Instituto Elcano* (en línea: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/>)

- al año 2030 como fecha de la próxima posible ampliación de la UE a los Balcanes Occidentales y los países de la AO.¹¹⁷
4. *5 de octubre – Cumbre de la Comunidad Política Europea (CPE) en Granada*: la tercera cumbre de la CPE, celebrada en el palacio de la Alhambra, sirvió como foro de diálogo entre los países candidatos y los Estados miembros, que mostraron su apoyo al objetivo de una UE con 35 miembros para 2030.¹¹⁸
 5. *6 de octubre – Reunión Informal del Consejo Europeo en Granada*: los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros adoptaron la crucial *Declaración de Granada*,¹¹⁹ que estableció que “la ampliación constituye una inversión geoestratégica en la paz, la seguridad, la estabilidad y la prosperidad” y que “hará que la UE sea más fuerte y potenciará la soberanía europea.”¹²⁰ Este documento, promovido por la presidencia española, supuso el principal estímulo para que la ampliación pasase de ser “algo impensable a ser algo imparables,”¹²¹ tornándose un verdadero imperativo geopolítico.
 6. *13 de diciembre – Cumbre UE-Balcanes Occidentales en Bruselas*: los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros y de los países de los Balcanes Occidentales adoptaron la *Declaración de Bruselas*,¹²² que reiteró el “pleno e incuestionable compromiso con la perspectiva de adhesión de los Balcanes Occidentales a la UE” y pidió que “se [acelerase] su proceso de adhesión.”¹²³
 7. *15 de diciembre – Apertura de las negociaciones de adhesión con Ucrania*¹²⁴
 8. *15 de diciembre – Apertura de las negociaciones de adhesión con Moldavia*¹²⁵
 9. *15 de diciembre – Apertura (condicional)¹²⁶ de las negociaciones de adhesión con Bosnia y Herzegovina¹²⁷* (las negociaciones se abrieron en marzo de 2024)
 10. *15 de diciembre – Concesión del estatus de candidato a Georgia*¹²⁸

¹¹⁷ Confederación Española de Organizaciones Empresariales [CEOE] (1 de septiembre de 2023), «La UE en Titulares», *Delegación de la CEOE ante la UE* (en línea: <https://www.ceoe.es/sites/ceoe/files/>)

¹¹⁸ Portillo, J. (2023), «Europa traza su futuro en Granada: de la ampliación de la UE a su autonomía económica», *Expansión* (en línea: expansion.com/economia/)

¹¹⁹ Véase [Anexo 3](#).

¹²⁰ Declaración de Granada del Consejo Europeo de 6 de octubre de 2023, *Op. cit.*

¹²¹ Rodríguez Suanzes, P. (2023), «La UE ante la imparables ampliación: reforma total o muerte por atrofia», *El Mundo* (en línea: <https://www.elmundo.es/internacional>)

¹²² Véase [Anexo 4](#).

¹²³ Declaración de Bruselas del Consejo Europeo de 13 de diciembre 2023, *Op. cit.*

¹²⁴ Conclusiones del Consejo Europeo de 15 de diciembre de 2023, *Op. cit.*, p. 5.

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ Condicional a que se alcance el grado necesario de cumplimiento de los Criterios de Copenhague.

¹²⁷ Conclusiones del Consejo Europeo de 15 de diciembre de 2023, *Op. cit.*, p. 5.

¹²⁸ *Ibid.*

Capítulo IV

DESAFÍOS Y PROPUESTAS: CONJUGAR EL COMPROMISO EUROPEO Y EL INTERÉS NACIONAL DE ESPAÑA

“España se encuentra a la vanguardia de todas las soluciones europeas.”¹²⁹

José Manuel Albares, Ministro de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación

4.1 La Ampliación: un Triple Reto para España

Tal y como ha sido demostrado en el apartado anterior, España es uno de los Estados miembros más europeístas y favorables a la ampliación. Si bien es un firme valedor del nuevo “imperativo moral, político y geoestratégico”¹³⁰ de la UE, el Gobierno español no es ajeno a los desafíos inherentes a la extensión de la membresía de la UE a las vulnerables democracias¹³¹ de los Balcanes Occidentales o a los países candidatos de la AO que no controlan la totalidad de su territorio, como Ucrania, Moldavia o Georgia. Por ello, España no debe respaldar la ampliación de la UE a cualquier coste, sino que debe conjugar su compromiso europeo con sus intereses nacionales en aquellos ámbitos más sensibles a la ineludible conmoción ocasionada por la adhesión de hasta ocho¹³² nuevos miembros.

Así, basándose en las líneas de actuación de la *Hoja de Ruta para los Futuros Trabajos sobre Reformas Internas*¹³³ publicada junto a las Conclusiones del Con-

¹²⁹ Albares, J. M. (2023b), «España trabajará en corregir las vulnerabilidades de Europa», *La Vanguardia* (en línea: <https://www.lavanguardia.com/economia/20230731>)

¹³⁰ Von der Leyen, U. (2024a), *Op. cit.*, p. 33.

¹³¹ Buras, P. & Morina, E. (2023), «Trampa 27: Los razonamientos contradictorios sobre la ampliación de la UE», *European Council on Foreign Relations* (en línea: <https://ecfr.eu/madrid/publication/trampa-27>)

¹³² Tal y como se ha explicado anteriormente, este trabajo no tiene en cuenta la candidatura de Turquía.

¹³³ Véase [Anexo 5](#).

sejo Europeo de 27 de junio de 2024,¹³⁴ e incorporando la perspectiva geopolítica de la PEV, este trabajo identifica y ofrece soluciones constructivas para los tres grandes desafíos a los que España se enfrenta de cara a la octava ola de ampliación de la UE:

1. **Reto Económico:** las políticas de la UE y su financiación
2. **Reto Institucional:** la gobernanza y el peso de España en la UE
3. **Reto Geopolítico:** la Política Europea de Vecindad y su dimensión meridional

4.2 Reto Económico: las Políticas de la UE y su Financiación

4.2.1 Desafío: de receptor neto a contribuyente neto

Junto al consenso geopolítico sobre la imperatividad de la ampliación ha surgido un consenso paralelo respecto del impacto de la misma sobre las políticas, los fondos y la financiación de la UE. En un informe de 2023,¹³⁵ el *Financial Times* calificó de “monumentales” las consecuencias de la adhesión de los ocho países candidatos, señalando a Ucrania como principal perturbadora de la estabilidad financiera de la UE. Las secuelas de la octava ampliación de la UE se harán notar, en particular, en tres áreas:

1. La reconstrucción de Ucrania

Es una asunción generalizada que la adhesión de Ucrania a la UE irá de la mano de una inversión masiva en su reconstrucción,¹³⁶ cosa que, según reconoció el Parlamento Europeo, exigirá un esfuerzo económico sin precedentes.¹³⁷ Según estimaciones del Banco Mundial, que evidentemente no tienen en cuenta la potencial destrucción futura, al no haberse acordado aún el fin de la guerra, a principios de 2025 la reconstrucción de Ucrania precisaba de una inversión de 506.000 millones de euros.¹³⁸ Tal financiación requeriría la concepción de un plan decenal¹³⁹ según el cual se destinarían unos 50.000 millones de euros anuales a reconstruir Ucrania. La gran incógnita reside, entonces, en quién va a costear di-

¹³⁴ Conclusiones del Consejo Europeo de 27 de junio de 2024, *Op. cit.*, p. 12.

¹³⁵ Fleming S. & Foy, H. (2023), «The «monumental consequences» of Ukraine joining the EU», *Financial Times* (en línea: <https://www.ft.com/content/744078f2-0895-44d9-96f9-701c13403df0>)

¹³⁶ Resolución del Parlamento Europeo de 15 de junio de 2023 sobre la reconstrucción sostenible y la integración de Ucrania en la comunidad euroatlántica (en línea: <https://www.europarl.europa.eu/doceo>)

¹³⁷ Peters, T. (2023), «Financing Ukraine's Recovery», *European Parliament Research Service*, (en línea: <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2023/>)

¹³⁸ Banco Mundial (25 de febrero de 2025), *Updated Ukraine Recovery and Reconstruction Needs Assessment Released* (en línea: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2025/02/25>)

¹³⁹ Emerson, M. (2023), «The Potential Impact of Ukrainian Accession on the EU's Budget», *CEPS* (en línea: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/>), p. 15.

cha reconstrucción. ¿Se hará cargo la UE en exclusiva, o contribuirán asimismo el FMI, el Banco Mundial, el BERD, el sector privado u otros países del G7?

2. La Política de Cohesión

Si bien el incremento de la población ocasionado por la próxima ampliación no es particularmente problemático,¹⁴⁰ la diferencia de riqueza entre los Estados miembros y los países candidatos sí supone un auténtico desafío. Montenegro, el país con mayor PIB per cápita de los candidatos a la adhesión, con 12.908 €, se encuentra aún muy lejos del PIB per cápita medio de la UE, situado en 41.829 €. ¹⁴¹ De hecho, los ocho Estados cuya adhesión supone un “imperativo geopolítico” tienen, sin excepciones, un PIB per cápita inferior al de Bulgaria, el Estado miembro con menor renta de la UE: 17.064 €. ¹⁴²

En el MFP 2021-2027, la Política de Cohesión cuenta con un presupuesto de 392.000 millones de euros, ¹⁴³ que se distribuyen a través de los fondos estructurales y de cohesión de la UE. ¹⁴⁴ De mantenerse la dotación presupuestaria actual, la inclusión de ocho nuevos países en la Política de Cohesión de la UE implicaría que seis ¹⁴⁵ de los actuales Estados miembros habrían de abandonarla ¹⁴⁶ y que los demás, incluida España, deberían hacer mayores contribuciones para equilibrar una UE cada vez más asimétrica. Según un informe interno de la Secretaría General del Consejo (SGC) filtrado por el *Financial Times* a finales de 2023, ¹⁴⁷ la adhesión de los ocho candidatos supondría una asignación de más de 100.000 millones de euros para la Política de Cohesión (20% del total), de los cuales 61.000 millones sólo para Ucrania (12% del total).

3. La Política Agrícola Común (PAC)

Finalmente, la política más mediática sobre la cual impactará profundamente la futura ampliación de la UE es, sin duda alguna, la Política Agrícola Común (PAC). En este ámbito, la gran responsable de la conmoción provocada por la adhesión de nuevos miembros es nuevamente Ucrania, pues cuenta con 32,9 mi-

¹⁴⁰ A la población de la UE-27 de en torno a 449 millones de habitantes habría de sumarse la población de los ocho países candidatos (no se tiene en cuenta a Turquía), hoy estimada en torno a 62 millones de personas, lo cual supondría que la UE-35 tendría en torno a 511 millones de habitantes, lo que conllevaría un aumento de la población de apenas un 14%. (Fuente: <https://eurostat/population>)

¹⁴¹ FMI (2025), *GDP per capita, current prices* (en línea: <https://www.imf.org/datamapper/>)

¹⁴² Véase [Anexo 6](#).

¹⁴³ Comisión Europea (17 de diciembre de 2020), *Available budget of Cohesion Policy 2021-2027* (en línea: https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/available-budget_en)

¹⁴⁴ Entre otros, el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Cohesión (FC) y el Fondo de Transición Justa (FTJ).

¹⁴⁵ República Checa, Estonia, Lituania, Eslovenia, Chipre y Malta.

¹⁴⁶ Palacio, V. (coord.) (2023), «La Super-Ampliación de la Unión Europea al Este y Balcanes Occidentales», *Fundación Alternativas*, n.º 230 (en línea: <https://fundacionalternativas.org/>), p. 44.

¹⁴⁷ Foy, H. (2023), «EU estimates Ukraine entitled to €186bn», *Financial Times* (en línea: <https://ft.com>)

llones de hectáreas de tierra cultivable, lo cual supone el 33,5% del terreno arable total de la UE (98 millones de hectáreas)¹⁴⁸ y supera con creces el de los principales Estados miembros agrícolas:¹⁴⁹ Francia (17,9 millones), Alemania (11,6 millones) y España (11,5 millones).¹⁵⁰ Según el anteriormente mencionado informe de la SGC, si se aplicaran las normas actuales a una UE ampliada, al sector agrícola ucraniano le corresponderían 96.500 millones de la PAC en un periodo de siete años, mientras que los otros siete candidatos recibirían 29.900 millones para un total de en torno a 126.000 millones de euros.¹⁵¹ Esto supondría un 33% del actual presupuesto de la UE destinado a la PAC (387.000 millones de euros)¹⁵² y obligaría a recortar las subvenciones agrícolas de los Estados miembros en un 20%.¹⁵³

En el caso de España, un estudio de enero de 2025 del Parlamento Europeo¹⁵⁴ reveló los enormes obstáculos a los que deberá enfrentarse el sector agrícola español una vez ampliada la UE. Respecto del primer pilar de la PAC —las ayudas directas— el informe estima que si el presupuesto no aumenta, los agricultores españoles podrían sufrir deducciones de alrededor del 18% en sus pagos directos, lo cual representaría pérdidas anuales de entre 1.500 y 2.500 millones de euros.¹⁵⁵ Por otro lado, el segundo pilar —el desarrollo rural— se vería igualmente afectado, pues los países candidatos —en particular, Ucrania— requerirían importantes ayudas para modernizar sus infraestructuras agrarias, diversificar la actividad económica de sus zonas rurales y cumplir los objetivos medioambientales. Así, el estudio tasa en cerca de 900 millones de euros anuales las pérdidas para España en esta clase de ayudas.¹⁵⁶ En consecuencia, los principales sindicatos agrarios, como la Unión de Uniones de Agricultores y Ganaderos, se han hecho eco de la hipotética pérdida de más de 3.000 millones de euros de la PAC y han alertado sobre las posibles “tensiones políticas” que podrían desencadenarse a raíz de unos recortes tan significativos en las subvenciones directas y las ayudas al desarrollo rural.¹⁵⁷

¹⁴⁸ Comisión Europea (2023), *Agri-environmental indicator – cropping patterns* (en línea: <https://ec.eu/>)

¹⁴⁹ Véase [Anexo 7](#).

¹⁵⁰ Banco Mundial (2021), *Arable land (hectares) – EU, Ukraine* (en línea: <https://data.worldbank.org/>)

¹⁵¹ Foy, H. (2023), *Op. cit.*

¹⁵² Comisión Europea (2 de diciembre de 2021), *PAC 2023-2027* (en línea: <https://agriculture.ec.eu/cap>)

¹⁵³ Foy, H. (2023), *Op. cit.*

¹⁵⁴ Haase, D. & Schwarcz, A. (eds.) (2025), «Adapting the EU budget to make it fit for the purpose of future enlargements», *Parlamento Europeo* (en línea: <https://www.europarl.europa.eu>)

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 52.

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 49.

¹⁵⁷ Unión de Uniones de Agricultores y Ganaderos (11 de febrero de 2025), *En una posible ampliación de la UE, España podría perder más de 3.000 millones de la PAC* (en línea: <https://unionedeuniones.org>)

En conclusión, el informe de la SGC¹⁵⁸ estima que, de considerarse conjuntamente los costes para la Política de Cohesión y la PAC, la ampliación de la UE requeriría una inversión de 256.800 millones de euros, de los cuales 186.000 millones para Ucrania (72%) (a los que habría que sumar los costes para su reconstrucción), cerca de 50.000 millones para los Balcanes Occidentales (20%) y en torno a 20.000 millones para Moldavia y Georgia (8%). Esto implicaría que el presupuesto de la UE aumentaría en un 21%, hasta 1,47 billones de euros,¹⁵⁹ y que una mayoría de los receptores netos de fondos europeos se convertirían en contribuyentes netos.¹⁶⁰

No obstante, según el investigador del CEPS Michael Emerson, la estimación de la SGC es excesivamente alarmista, pues desestima por completo los periodos de transición, los mecanismos de limitación y las cláusulas de no participación ya existentes. De aplicarse dichas disposiciones, Emerson cifra en 18.900 millones de euros anuales los fondos destinados a Ucrania,¹⁶¹ cuantía que no dista en exceso de los 12.500 millones anuales destinados actualmente por la UE en el marco del Mecanismo para Ucrania, dotado con 50.000 millones de euros para cuatro años (2024-2027).¹⁶² Pese a desmentir las predicciones más fatalistas de la SGC, Emerson desvela un dato crucial para los intereses españoles: España sería el único Estado miembro que pasaría a ser contribuyente neto una vez consumada la ampliación. Según datos de 2022, España dejaría de beneficiarse de un excedente positivo de 494 millones de euros y pasaría a contribuir a las arcas europeas 1.092 millones de euros.¹⁶³ En esa misma línea se pronuncia el más pesimista informe del Parlamento Europeo, que estima que, además de pasar de receptor neto a contribuyente neto, España experimentaría la mayor pérdida de fondos de entre todos los Estados miembros, dejando de percibir durante el periodo de 2030-2034, casi 10.000 millones menos de los fondos de la Política de Cohesión y alrededor de 8.000 millones de euros menos de los fondos de la PAC.¹⁶⁴

4.2.2 Propuesta: replantear las políticas y la financiación de la UE

Habida cuenta del enorme impacto financiero que la próxima ampliación de la UE supone para España, a continuación se plantean una serie de propuestas encaminadas a mitigar los efectos adversos de las nuevas adhesiones sobre los fondos de cohesión y de la PAC percibidos por España para, así, conjugar su compromiso europeo —la favorabilidad a la ampliación con su interés nacional— beneficiarse de los fondos de la UE:

¹⁵⁸ Foy, H. (2023), *Op. cit.*

¹⁵⁹ Foy, H. (2023), *Op. cit.*

¹⁶⁰ Buras, P. & Morina, E. (2023), *Op. cit.*

¹⁶¹ Emerson, M. (2023), *Op. cit.*, p. 15.

¹⁶² Comisión Europea (6 de febrero de 2024), *Ukraine Facility* (en línea: <https://ec.europa.eu/ukraine>)

¹⁶³ Emerson, M. (2023), *Op. cit.*, p. 6.

¹⁶⁴ Haase, D. & Schwarcz, A. (eds.) (2025), *Op. cit.*, p. 55.

Se propone que España estudie la aplicación de los ya existentes mecanismos de limitación y cláusulas de salvaguardia ante la nueva ampliación,¹⁶⁵ para así aplacar la pérdida de fondos de la Política de Cohesión y de la PAC.¹⁶⁶ Basándose en la propuesta bosquejada en 2023 por el entonces comisario de Agricultura Wojciechowski,¹⁶⁷ y posteriormente recogida por la Comisión en su “Diálogo Estratégico sobre el Futuro de la Agricultura de la UE”,¹⁶⁸ España podría favorecer la imposición de un límite de gasto en los pagos directos a las grandes explotaciones agrícolas en Ucrania, tal y como hiciera Polonia en 2016, cuando limitó las subvenciones a un máximo de 150.000 € por hacienda.¹⁶⁹

- *Se propone que España* apoye el objetivo de Von der Leyen de integrar a Ucrania en la UE en 2030¹⁷⁰ bajo la condición de que se imponga un periodo de transición para la implantación de la Política de Cohesión y de la PAC en el país, tal y como se hiciera con Rumanía, Bulgaria y Croacia respecto de la plena apertura de sus mercados laborales al de la UE, cuando se impusieron periodos de transición de hasta siete años.¹⁷¹ En caso de aplicar a Ucrania un periodo transicional de diez años, el impacto real de su adhesión no se sentiría hasta 2040. Para entonces, economías en auge como Polonia¹⁷² o Rumanía¹⁷³ podrían haber avanzado hasta el punto de ser elegibles para unos fondos de cohesión más limitados, dejando así espacio para nuevos miembros, al tiempo que la inflación podría continuar erosionando gradualmente el coste real de las subvenciones de la PAC.¹⁷⁴
- *Se propone que España* apoye la iniciativa propuesta por Enrico Letta en su crucial informe sobre el futuro del mercado único de crear un “Mecanismo de Solidaridad para la Ampliación” cuya finalidad sea compensar a los Estados miembros más expuestos a las externalidades del proceso de ampliación.¹⁷⁵ Este instrumento equilibraría, por ejemplo, el hecho de

¹⁶⁵ Para más información consultar el Anexo XXVI del Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, DOUE, L 231, 30.6.2021, pp. 692-706.

¹⁶⁶ Letta, E. (2024), «Much More than a Market» (*Informe Letta*), Consejo Europeo (en línea: <https://consilium.europa.eu/letta-report>), p. 140.

¹⁶⁷ Simon, M. (2023), «Agri commissioner calls for ceiling on CAP payments to large farms», *Euractiv* (en línea: <https://www.euractiv.com/agriculture-food/news/>)

¹⁶⁸ Strohschneider, P. (2024), «Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture», *Comisión Europea* (en línea: <https://agriculture.ec.europa.eu/dialogue-CAP>), p. 42.

¹⁶⁹ Emerson, M. (2023), *Op. cit.*, p. 10.

¹⁷⁰ Johecová, K. & Melkozerova, V. (2025), *Op. cit.*

¹⁷¹ Emerson, M. (2023), *Op. cit.*, p. 14.

¹⁷² Para más información sobre el “milagro económico de Polonia” véase Becedas, M. & Nieves, V. (2023), «El milagro económico de Polonia: cómo ha llegado a ser una de las “locomotoras” de las exportaciones en Europa», *El Economista* (en línea: <https://www.eleconomista.es/milagro-polonia>)

¹⁷³ Para más información sobre el “era dorada de Rumanía” véase Balint, C. (2024), «Romania’s economic “Golden Age” », *Romania Insider* (en línea: <https://www.romania-insider.com/golden-age>)

¹⁷⁴ Emerson, M. (2023), *Op. cit.*, p. 15.

¹⁷⁵ Letta, E. (2024), *Op. cit.*, p. 139.

que España dejase de percibir cerca de 10.000 millones de euros de los fondos cohesión y alrededor de 8.000 millones de los fondos de la PAC si las adhesiones se consumasen en 2030.¹⁷⁶

- *Se propone que España* secunde la propuesta planteada por Mario Draghi en su informe sobre el futuro de la competitividad europea de articular un sistema de verdaderos recursos propios europeos basado en la emisión de deuda conjunta.¹⁷⁷ Ante la repentina necesidad de un aumento drástico del presupuesto europeo para soportar las exigencias financieras de los países candidatos sin menoscabar los intereses de los Estados miembros, la UE debe emitir deuda conjunta a largo plazo, de manera similar al exitoso programa *Next Generation EU*, pero de forma estructural, para así poder hacer frente a las inversiones necesarias en la PAC, la Política de Cohesión y otros proyectos estratégicos, como la defensa europea.¹⁷⁸
- *Se propone que España* impulse la incautación de los activos rusos congelados por la UE desde febrero de 2022 con el fin de ser utilizados para financiar la reconstrucción de Ucrania. A día de hoy, la UE mantiene 274.000 millones de euros en activos rusos congelados.¹⁷⁹ Tal cantidad representa la mitad del coste estimado por el Banco Mundial para la reconstrucción total de Ucrania, cifrada en 506.000 millones.¹⁸⁰ España podría reflotar una iniciativa que ya fue planteada en 2023, durante la presidencia española del Consejo,¹⁸¹ encuadrando su ejecución en el marco de las contramedidas aceptadas en el derecho internacional.¹⁸²
- *Se propone que España*, en definitiva, estimule un debate constructivo a nivel europeo que, sin necesidad de reformar los Tratados y respetando el principio de solidaridad, conduzca a un replanteamiento de las políticas tradicionales¹⁸³ para su adaptación al “nuevo imperativo geopolítico” y a una UE con 35 miembros.

¹⁷⁶ Haase, D. & Schwarcz, A. (eds.) (2025), *Op. cit.*, p. 55.

¹⁷⁷ Draghi, M. (2024), «The Future of European Competitiveness» (*Informe Draghi*), *Consejo Europeo* (en línea: <https://commission.europa.eu/draghi-report>), p. 66.

¹⁷⁸ Molina, I. (coord.) (2024), *Op. cit.*, p. 6.

¹⁷⁹ Nilsson-Julien, E. (2025), «Does international law allow Europe to seize Russian assets?», Euronews (en línea: <https://www.euronews.com/my-europe/2025/03/21/>)

¹⁸⁰ Banco Mundial (25 de febrero de 2025), *Op. cit.*

¹⁸¹ Sorgi, G. (2023), «EU in disarray over plan to fund Ukraine from frozen Russian assets», *Politico* (en línea: <https://www.politico.eu/article/plan-use-frozen-russian-assets-fund-ukraine-in-disarray/>)

¹⁸² Resolviendo de esta manera la preocupación de Estados miembros como Francia, Alemania o Bélgica respecto de la ilicitud de la confiscación de los fondos a ojos del derecho internacional.

¹⁸³ Molina, I. (coord.) (2024), *Op. cit.*, p. 6.

4.3 Reto Institucional: la Gobernanza y el Peso de España en la UE

4.3.1 Desafío: el peso de España en una UE disfuncional

Resulta evidente que la gobernanza de la UE, que ya presenta graves deficiencias con 27 Estados miembros, no está adaptada a una Unión cuya membresía supere la treintena de países. Tal y como diagnostica el *Informe Draghi*, el funcionamiento institucional y el proceso de toma de decisiones europeo no ha evolucionado sustancialmente a medida que la UE se ha ido ampliando y que el panorama internacional al que se enfrenta Europa se ha vuelto más hostil y complejo.¹⁸⁴ Esta incongruencia entre ampliación y profundización conduce a alarmantes disfuncionalidades en el desempeño institucional de la UE —como por ejemplo el hecho de que el plazo medio de adopción de actos legislativos sea de 19 meses¹⁸⁵— lo cual se traduce en frustración y desencanto entre la ciudadanía europea. En España, una cuarta parte de la población elige el concepto “burocracia” como el más asociado a la UE, lo cual refleja el hastío que muchos ciudadanos vinculan al proceso de toma de decisiones en Bruselas.¹⁸⁶

De esta manera, ante la octava ola de ampliación, el investigador del CIDOB Josep M.^a Lloveras plantea una pertinente pregunta: ¿se puede seguir ampliando la UE sin adaptar el edificio o ha llegado el momento de revisar sus fundamentos, estructuras y recursos?¹⁸⁷ Lo cierto es que, hoy por hoy, la adhesión de ocho nuevos miembros haría inhabitable el edificio europeo, y la reforma en pro de la profundización parece a la orden del día. En este sentido, dos escenarios nada alentadores se dibujan para España: bien mantiene su actual influencia en una UE inhóspita, bien pierde peso en favor de una profundización federalizante. Ambos escenarios se harían de notar en tres ámbitos:

1. Comisión Europea

Un Colegio de Comisarios con 35 miembros carecería de sentido y limitaría profundamente la cohesión, funcionalidad y eficiencia de la Gardiana de los Tratados. Por ello, la gran mayoría de ejercicios de reflexión^{188 189} hacen un llamamiento a la reducción del número de comisarios, haciendo valer la disposición del artículo 17.5 del TUE prevista ya con el Tratado de Lisboa en 2007, que establece que “la Comisión estará compuesta por un número de miembros correspondiente a los dos tercios del número de Estados miembros”, lo cual representaría, en una

¹⁸⁴ Draghi, M. (2024), *Op. cit.*, p. 67.

¹⁸⁵ *Ibid.*

¹⁸⁶ Viejo, M. (2024), «Los españoles valoran la gestión de la defensa y la seguridad exterior de la UE, pero critican la inmigración», *El País* (en línea: <https://elpais.com/espana-ue>)

¹⁸⁷ Lloveras, J. M. (2024), «Una Casa Común para 36 o más», *Vanguardia Dossier*, n.º 91, p. 22.

¹⁸⁸ Molina, I. (coord.) (2024), *Op. cit.*, p. 28.

¹⁸⁹ Palacio, V. (coord.) (2023), *Op. cit.*, p. 39.

UE-35, un Colegio de Comisarios con 23 miembros, que serían “seleccionados [...] mediante un sistema de rotación [...] que permita tener en cuenta la diversidad demográfica y geográfica.”¹⁹⁰ Aunque no entró en vigor debido al referéndum irlandés, tal precepto podría ocasionar una situación en la que, de darse un periodo sin comisario en el que ningún español ocupe otro puesto de relevancia en la UE, España careciese de representación alguna al máximo nivel, obstaculizando severamente la promoción de sus intereses en Bruselas.

2. Parlamento Europeo

España es el cuarto país de la UE por población, con en torno a 49 millones de habitantes, lo cual representa un 10,8% del total de la Unión.¹⁹¹ De los 720 escaños del Parlamento Europeo, 61 son ocupados por eurodiputados españoles (8,5%). Todo ello podría cambiar de adherirse los ocho candidatos, que son muy diversos en términos de población¹⁹² —Ucrania cuenta con unos 40 millones de habitantes mientras que la población de Montenegro es equiparable a la de la provincia de Jaén (616.000)—. España podría perder peso político en el Parlamento si no se distribuyen de forma equitativa y matemáticamente objetiva los escaños una vez ampliada la Unión a 35 miembros.

3. Consejo de la UE y Consejo Europeo

Otra de las más importantes preocupaciones a nivel institucional respecto de la próxima ampliación es la efectividad de la toma de decisiones en el Consejo. En una UE que ya muestra serias disfuncionalidades a 27, no ha de desestimarse la posibilidad de que la entrada de nuevos Estados (con menor vocación europea) bloquee por completo su desempeño. Con 35 miembros con derecho de veto se agravaría profundamente el “riesgo de parálisis y dilución.”¹⁹³ España no debe permitir una obstrucción nociva en el Consejo, pero tampoco debe dar el visto bueno a iniciativas desmesuradamente federalistas que impidan la salvaguardia efectiva de sus intereses nacionales esenciales.¹⁹⁴

4.3.2 **Propuesta: conjugar profundización y salvaguardia del interés nacional**

Si bien este trabajo no busca contribuir al sempiterno debate entre ampliación y profundización, ni pretende plantear detalladas sugerencias sobre cómo

¹⁹⁰ Véase artículo 17.5 del Tratado de la Unión Europea, DOUE, C 202, 7.6.2016, pp. 13-45.

¹⁹¹ Eurostat (9 de enero de 2025), *Population on 1 January* (en línea: <https://eurostat/population>)

¹⁹² Véase **Anexo 8**.

¹⁹³ Molina, I. (coord.) (2024), *Op. cit.*, p. 21.

¹⁹⁴ Rupérez, P. (2024a), *Op. cit.*

ahondar en el proceso de integración, a continuación se esbozan una serie de propuestas constructivas orientadas a garantizar que cualquier reforma de la gobernanza de la UE apoyada por España en virtud de su compromiso europeo se conjugue con su interés nacional:

- *Se propone que España* garantice su presencia continua en la Comisión apoyando la constitución de un órgano colegiado inclusivo con 35 miembros que comprenda un poder ejecutivo funcional que no supere las 20 carteras.¹⁹⁵ De igual manera, podría promover la institución de una estructura jerárquica que diferencie claramente entre comisarios ejecutivos y comisarios adjuntos o establecer un sistema de turnos equitativo en el cual los Estados miembros alternen la ocupación de un puesto en el Colegio de Comisarios con la administración de una Dirección General o Agencia de gran importancia política.¹⁹⁶ Para instaurar dicho sistema bastaría, según el artículo 17.5 del TUE, con la unanimidad del Consejo Europeo.
- *Se propone que España* asegure que el reparto de escaños tras la ampliación obedezca a una fórmula equitativa y matemáticamente objetiva de ratios de población que respete el principio de proporcionalidad regresiva y que, sin embargo, no perjudique en exceso a los países más poblados de la UE.¹⁹⁷ Pese a no ser estrictamente necesario el aumento del número de diputados, pues la corrección tras el Brexit previó un margen de 31 escaños para la futura ampliación, resultaría interesante apoyar la propuesta del eurodiputado español Domènec Ruiz-Devesa de creación de una circunscripción electoral transnacional con listas paneuropeas¹⁹⁸ con el fin de acercar la realidad de la UE a una población con un grado de conocimiento muy limitado de la política europea.¹⁹⁹ Para la asignación de escaños no se requiere más que la unanimidad del Consejo Europeo, por lo que no sería necesario emprender una revisión de los Tratados.
- *Se propone que España* fomente una flexibilización de la toma de decisiones en el Consejo a través de una reducción práctica del recurso a la unanimidad en pro de la mayoría cualificada en aquellos ámbitos que en la actualidad requieran de unanimidad, como la PESC o la adopción del MFP. Esto puede lograrse mediante la implementación estratégica de lo que Lloveras denomina “soluciones imaginativas”:²⁰⁰ las cláusulas

¹⁹⁵ Molina, I. (coord.) (2024), *Op. cit.*, p. 28.

¹⁹⁶ Palacio, V. (coord.) (2023), *Op. cit.*, p. 40.

¹⁹⁷ En una UE ampliada, España sería el cuarto más poblado de los 35 Estados miembros. Véase Anexo 8.

¹⁹⁸ Para más información, véase Ruiz-Devesa, D. (2022), «El PE inicia la reforma electoral y aboga por una circunscripción paneuropea», *Parlamento Europeo* (en línea: <https://www.europarl.eu/ruiz-devesa>)

¹⁹⁹ Martínez, J. P. (2023), p. 36.

²⁰⁰ Lloveras, J. M. (2024), *Op. cit.*, p. 26.

pasarela, que permiten el paso de la unanimidad a la mayoría cualificada en ámbitos como la PESC o la PCSD previo acuerdo unánime en el Consejo Europeo; las cooperaciones reforzadas, que fomentan una mayor integración sin favorecer una suerte de derecho de *opt-out ad hoc* que instaure una “Europa a la carta”;²⁰¹ o las abstenciones constructivas, previstas ya para la PESC y que permitieron abrir las negociaciones de adhesión con Ucrania en 2023 pese a las reticencias de la Hungría de Orbán.²⁰² Sin embargo, de extenderse el ámbito de aplicación de la mayoría cualificada, España podría apoyar la implantación de un freno de emergencia similar al “frenacelerador” previsto en los artículos 82.3 y 83.3 del TFUE²⁰³ en el contexto del ELSJ para ciertos ámbitos particularmente sensibles, como la política exterior, la defensa o las finanzas, con el fin de salvaguardar sus intereses nacionales primordiales.

- *Se propone que España* impulse una reforma concienzuda del doble umbral de la mayoría cualificada. El actual equilibrio provisto por la regla del 55% de los Estados que reúnan el 65% de la población saltará por los aires al incorporar a ocho nuevos miembros, seis de los cuales no alcanzan el 1% de la población de la UE-35, lo que dará lugar a un aumento desproporcionado del peso de los miembros más pequeños y perjudicará a los países más poblados, como España.²⁰⁴ Además, todos ellos se encuentran en el este, lo cual descompensará el equilibrio geográfico y dañificará a los miembros meridionales, como España.²⁰⁵ Por ello, España debería abogar por la primacía del criterio poblacional sobre el estatal, estimulando la articulación de una nueva fórmula para la mayoría cualificada.²⁰⁶
- *Se propone que España*, en definitiva, estudie con detención todas las propuestas de reforma y sus consecuencias, así como la implementación de mecanismos compensatorios y fórmulas de salvaguardia de sus intereses fundamentales.²⁰⁷

²⁰¹ Molina, I. (coord.) (2024), *Op. cit.*, p. 22.

²⁰² Lloveras, J. M. (2024), *Op. cit.*, p. 26.

²⁰³ Véase artículos 82.3 y 84.3 del TFUE, DOUE, C 202, 7.6.2016, pp. 47-199.

²⁰⁴ Véase [Anexo 8](#).

²⁰⁵ Véase [Anexo 9](#).

²⁰⁶ Por ejemplo, reduciendo el umbral estatal al 50% y manteniendo el criterio poblacional en el 65%.

²⁰⁷ Rupérez, P. (2024a), *Op. cit.*

4.4 Reto Geopolítico: la PEV y su dimensión meridional

4.4.1 Desafío: ¿el fin de la Política Europea de Vecindad?

En 2004, la UE lanzó una ambiciosa iniciativa en el ámbito de su política exterior: la articulación de una auténtica Política Europea de Vecindad (PEV), que quedó codificada en el artículo 8 del TUE.²⁰⁸ Su finalidad, según el entonces presidente de la Comisión, Romano Prodi, era establecer un “anillo de amigos” alrededor de la UE —desde Marruecos hasta el mar Negro— con los que compartir “todo salvo las instituciones.”²⁰⁹ Más tarde, en 2009, dada la inmensa heterogeneidad de la PEV en el sur²¹⁰ y en el este, y con el fin de atender con mayor eficacia a las exigencias idiosincrásicas de los socios eslavos y caucásicos, se creó la Asociación Oriental (AO).²¹¹ Este marco, concebido para reforzar la asociación con Ucrania, Moldavia, Georgia, Armenia, Azerbaiyán y Bielorrusia, preveía la conclusión de AA y el establecimiento de DCFTA, la liberalización de visados y la creación de la Asamblea Parlamentaria *EuroNest*.²¹² En cualquier caso, el marco normativo de la PEV excluía para los países de la AO la perspectiva de adhesión a la UE,²¹³ contemplada en el artículo 49 del TUE.²¹⁴

No obstante, el Consejo Europeo de junio de 2022²¹⁵ que siguió a la agresión rusa de febrero hizo saltar por los aires la PEV en su concepción original al conceder el estatus de candidato a Ucrania y Moldavia y reconocer la perspectiva europea de Georgia. Un año y medio más tarde, la cumbre de diciembre de 2023²¹⁶ consolidó esta reconfiguración total de la PEV al decidir la apertura de las negociaciones con Kiev y Chisináu y reconocer a Georgia como candidato oficial. Por primera vez desde 2004, la frontera entre vecindad y ampliación quedó desdibujada²¹⁷ y el propósito de la PEV, reformulado.²¹⁸

Para España, un miembro cada vez más periférico de una UE que no deja de expandirse hacia el este, esta ruptura conceptual entre el artículo 49 y el artículo 8 del TUE implica importantes perjuicios para sus intereses nacionales. Según el embajador Juan Pablo García-Berdoy, la superposición entre vecindad

²⁰⁸ Véase artículo 8 del Tratado de la Unión Europea, DOUE, C 202, 7.6.2016, pp. 13-45.

²⁰⁹ Prodi, R. (2002), *Op. cit.*

²¹⁰ La dimensión meridional de la PEV cuenta con 10 miembros, que incluyen a Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Palestina, Israel, Jordania, Líbano y Siria. Véase [Anexo 10](#).

²¹¹ Véase [Anexo 10](#).

²¹² Rodríguez Prieto, V. (2024), «La Mutación de la Política de Vecindad de la Unión Europea en el Este: los casos de Ucrania y Moldavia», en Aldecoa, F. & García Cancela, E. (eds.), *Las claves de la profundización y ampliación de la UE tras la agresión rusa a Ucrania*, Madrid, Catarata, pp. 43-53.

²¹³ Comisión Europea (5 de noviembre de 2003), *Una Europa más amplia: Un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur* (en línea: <https://comision.eu/2003-104>)

²¹⁴ Véase artículo 49 del Tratado de la Unión Europea, DOUE, C 202, 7.6.2016, pp. 13-45.

²¹⁵ Conclusiones del Consejo Europeo de 24 de junio de 2022, *Op. cit.*, p. 4.

²¹⁶ Conclusiones del Consejo Europeo de 15 de diciembre de 2023, *Op. cit.*, p. 5.

²¹⁷ García Cancela, E. (2022), *Op. cit.*, pp. 309-317.

²¹⁸ Rupérez, P. (2024a), *Op. cit.*

y ampliación tiene una consecuencia muy clara sobre la relación entre la AO y la dimensión meridional de la PEV: respecto de los medios, recursos y capacidades disponibles, ambas dimensiones se relacionan en un juego de suma cero.²¹⁹ Esto se ve reflejado en dos ámbitos:

1. Plano económico

Para la política de ampliación y la AO, el despliegue económico es superlativo. A los 14.000 millones de euros del IAP III destinados a los países balcánicos para el periodo 2021-2027²²⁰ y los 6.000 millones del Mecanismo de Reforma y Crecimiento para los Balcanes Occidentales para el periodo 2024-2027²²¹ se suman los 2.000 millones para los miembros de la AO,²²² los 1.900 millones del Mecanismo de Reforma y Crecimiento para Moldavia,²²³ y, crucialmente, los 50.000 millones del Mecanismo para Ucrania entre 2024 y 2027,²²⁴ para un total de cerca de 75.000 millones de euros. Por otro lado, la vecindad sur no está financiada más que por los 4.000 millones previstos en el NDICI-Europa Global.²²⁵ Así, una región con más de 250 millones de habitantes tan sólo recibe el 5% de lo destinado a los países de la AO y la ampliación (en torno a 80 millones de personas).

2. Plano político

Con la asunción de la nueva Comisión el 1 de diciembre de 2024, el sur ha pasado a un segundo plano. La división de la DG NEAR (Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación) en las DG ENEST (Ampliación y Vecindad Oriental) y DG MENA (Oriente Próximo, África del Norte y el Golfo) ha consumado la ruptura conceptual de la PEV y su superposición con la política de ampliación. En el nuevo ejecutivo europeo, el este parece tener un peso mucho mayor que el sur. Así lo reflejan las cartas de misión entregadas por Von der Leyen a sus nuevos comisarios. Mientras que la eslovena Marta Kos, comisaria de Ampliación, recibió un mandato de una imperatividad “geoestratégica, económica y moral”,²²⁶ la croata Dubravka Šuica, comisaria para el Mediterráneo, aceptó una misión ambigua y excesivamente enfocada en Oriente Próximo que no hace

²¹⁹ García-Berdoy, P. (2023), *Op. cit.*

²²⁰ Comisión Europea (1 de enero de 2021), *IAP III (2021-2027)* (en línea: <https://eur-lex.europa.eu/IAP-III>)

²²¹ Comisión Europea (25 de mayo de 2024), *Reform and growth facility for the Western Balkans* (en línea: <https://commission.eu/reform-and-growth-facility-western-balkans>)

²²² SEAE (17 de marzo de 2022), *The new «NDICI – Global Europe»* (en línea: <https://www.eeas.eu/NDICI>)

²²³ Comisión Europea (20 de febrero de 2025), *Commission welcomes political agreement on the €1.9 billion Reform and Growth Facility for Moldova* (en línea: <https://ec.europa.eu/Moldova-Facility>)

²²⁴ Comisión Europea (6 de febrero de 2024), *Op. cit.*

²²⁵ SEAE (17 de marzo de 2022), *Op. cit.*

²²⁶ Von der Leyen, U. (2024b), «Mission Letter: Marta Kos, Commissioner-designate for Enlargement», *Comisión Europea* (en línea: <https://ec.europa.eu/mission-letter-kos>)

una sola mención de África o del Magreb.²²⁷ Por otro lado, el reemplazo de Josep Borrell —español— por Kaja Kallas —estonia— como ARVP es toda una declaración de intenciones. Desde la asunción de Kallas se han celebrado cuatro CAE. En ninguno de ellos se han tratado todavía África, el Magreb, el Sahel o Iberoamérica, temas absolutamente prioritarios para España, pero sí se han abordado otros como Ucrania, Bielorrusia u Oriente Próximo.^{228 229 230 231}

En pocas palabras, el Mediterráneo es, hoy por hoy, lo que la exministra Ana Palacio denominó el “ángulo muerto de Europa.”²³² Tal alegoría refleja a la perfección uno de los mayores desafíos que la ampliación supone para España: los efectos adversos del nuevo imperativo geopolítico no se harán notar tan sólo una vez consumada la ampliación, sino que amenazarán a los intereses españoles durante la totalidad del proceso de adhesión. La ampliación no supone un reto desde el día en el que se incorporen los ocho candidatos, sino desde el 24 de junio de 2022, día en el que despertó de su letargo.

4.4.2 Propuesta: una nueva Política Europea de Vecindad para el sur

Con el fin de posibilitar la conjugación del compromiso europeo de España con la salvaguardia de sus intereses nacionales en el ámbito de la política exterior europea, este trabajo sugiere la articulación de una nueva Política Europea de Vecindad Sur que se desvincule por completo de la política de ampliación y aborde de forma ambiciosa y estratégica los grandes desafíos a los que la UE se enfrenta más allá de su flanco oriental. En este sentido, este trabajo propone:

- *Se propone que España* lidere la refundación de la PEV en el sur (PEV-Sur) para que, según García-Berdoy, vaya en paralelo y de manera complementaria a la política de ampliación en el este como parte de un enfoque global para todas las geografías del entorno europeo.²³³ Esto implica, necesariamente, una mayor atención por parte de los líderes europeos, una mayor asignación de recursos económicos y políticos y una mayor visibilidad, comparable a la que recibe la AO.
- *Se propone que España*, en línea con la propuesta anterior, impulse la creación de un instrumento que financie las actuaciones europeas en los

²²⁷ Von der Leyen, U. (2024c), «Mission Letter: Dubravka Šuica, Commissioner-designate for the Mediterranean», *Comisión Europea* (en línea: <https://ec.eu/mission-letter-suica>)

²²⁸ Consejo de la UE (16 de diciembre de 2024), *Consejo de Asuntos Exteriores* (en línea: <https://fac.eu>)

²²⁹ Consejo de la UE (27 de enero de 2025), *Consejo de Asuntos Exteriores* (en línea: <https://fac.eu>)

²³⁰ Consejo de la UE (24 de febrero de 2025), *Consejo de Asuntos Exteriores* (en línea: <https://fac.eu>)

²³¹ Consejo de la UE (17 de marzo de 2025), *Consejo de Asuntos Exteriores* (en línea: <https://fac.eu>)

²³² Palacio, A. (2023), «Ampliación y ángulo muerto», *El Mundo* (en línea: <https://elmundo/palacio>)

²³³ García-Berdoy, P. (2023), *Op. cit.*

países de la vecindad sur,²³⁴ dotado de fondos acordes con los objetivos de la nueva PEV-Sur.²³⁵

- *Se propone que España* lidere el establecimiento de un diálogo estructurado con los países de la PEV-Sur sobre aquellas cuestiones de importancia estratégica respecto de las cuales la UE tiene intereses a largo plazo, como la migración, la energía o el medioambiente.²³⁶ España podría actuar como adalid de estos asuntos en el seno de una UE en la actualidad demasiado orientada hacia el este.
- *Se propone que España* fomente la articulación de unos “Criterios de Copenhague 2.0”²³⁷ en los que, además de los criterios político, económico y normativo se incluya un requisito “geopolítico”: el alineamiento de los países con la principal dirección geoestratégica de la política exterior europea en ámbitos geográficos más allá del este, como el Magreb, el Sahel, el Mediterráneo o Iberoamérica, para así asegurar que sean prioritarios en una UE cada vez más desplazada al este.
- *Se propone que España* de un mayor impulso a la Asociación Estratégica UE-CELAC, asegurando la celebración de una cumbre bienal y acercando la realidad iberoamericana a Europa, para que esta mire más allá de su vecindario.
- *Se propone que España*, en definitiva, fomente una distinción clara en la política exterior europea entre tres marcos institucionales de relación con sus socios:²³⁸

Marco de ampliación: para aquellos países que serán miembros de la UE una vez estén preparados (países candidatos en el este).

Marco de vecindad: para aquellos países que no serán miembros de la UE independientemente de si están preparados pero con los que se quiere mantener una relación estrecha (países de la vecindad sur).

Marco de asociación privilegiada: para aquellos países que, pese a estar preparados, no quieren adherirse a la UE (países del EEE, Suiza y UK).

²³⁴ Palacio, V. (coord.) (2023), *Op. cit.*, p. 50.

²³⁵ García-Berday, P. (2023), *Op. cit.*

²³⁶ Molina, I. (coord.) (2024), *Op. cit.*, p. 42.

²³⁷ Buras, P. & Morina, E. (2023), *Op. cit.*

²³⁸ Molina, I. (coord.) (2024), *Op. cit.*, p. 41.

Capítulo V

CONCLUSIÓN

“El futuro de España está intrínsecamente vinculado al de sus socios europeos.”²³⁹

S. M. Felipe VI

En 1952, el dramaturgo irlandés Samuel Beckett escribió la tragicomedia *Esperando a Godot*, perteneciente al género del teatro del absurdo. En ella, dos vagabundos esperan en vano la llegada de un tal Godot, que nunca arriba. Sin embargo, los protagonistas no pierden la esperanza y continúan aguardando un suceso a todas luces quimérico. Durante décadas, Godot era la ampliación de la UE. Los países de los Balcanes Occidentales, hartos de ilusorias promesas de integración europea, parecieron abandonar la esperanza de adhesión al bloque comunitario, dando paso a la “fatiga de la ampliación.” Esta política de la UE, si bien fundamental, quedó relegada a un segundo plano y se sumió en un profundo letargo.

Sin embargo, el 24 de febrero de 2022, la invasión rusa de Ucrania supuso el despertar geopolítico de una Europa somnolienta, lo cual dio alas al nuevo imperativo moral, político y geoestratégico de la UE: la ampliación. Esta “ampliación geopolítica” va mucho más allá de los Balcanes Occidentales, e incluye, además de a Serbia, Montenegro, Bosnia y Herzegovina, Macedonia del Norte y Albania; a Moldavia, Georgia y, crucialmente, Ucrania. La guerra en dicho país ha provocado que, sin darnos cuenta, estemos a las puertas de una “refundación de la UE.”²⁴⁰ Esta refundación, cuyo acicate es el imperativo geopolítico que hoy actúa como espuela para la toma de grandes decisiones en Bruselas, implica

²³⁹ Melgar, G. (2024), «El Rey Felipe VI expresa el compromiso de España con la UE: “Los españoles mayoritariamente queremos más Europa”», *El Mundo* (en línea: <https://www.elmundo.es/compromiso-UE>)

²⁴⁰ Rupérez, P. (2024a), *Op. cit.*

múltiples reformas y transformaciones que, de no acometerse concienzudamente, supondrán grandes traumas para los Estados miembros. España no es ajena a este desafío.

España, que el año que viene cumplirá 40 años desde su adhesión a la UE, es uno de los Estados miembros más europeístas y más favorables a la ampliación. Así lo demostró durante la presidencia española del Consejo en el segundo semestre de 2023, inaugurada en Kiev y en la que se adoptó la histórica *Declaración de Granada*,²⁴¹ según la cual “la ampliación constituye una inversión geoestratégica en la paz, la seguridad, la estabilidad y la prosperidad.”²⁴² Además, bajo liderazgo español se logró la apertura de negociaciones con Ucrania, Moldavia y Bosnia y Herzegovina y se acordó la concesión del estatus de candidato a Georgia.

No obstante, España se enfrenta a un triple reto inminente que hace difícilmente conciliable el nuevo imperativo geopolítico de la UE con el interés nacional español. En el ámbito económico, España pasará de receptor neto a contribuyente neto tan pronto como se adhieran los ocho países candidatos, y verá sustancialmente reducidos los fondos que le corresponden de la Política de Cohesión y de la PAC. Además, el compromiso europeo español la obliga a participar de manera solidaria de la reconstrucción de una Ucrania devastada. En la esfera institucional, España se enfrenta a una disyuntiva a todas luces adversa al aparentemente tener que decidir entre mantener su influencia en una UE inhabitable o perder peso en pro de una profundización en exceso federalizante. Finalmente, en el plano geopolítico, España será testigo del deceso de la PEV en su concepción original, lo cual afectará particularmente a su dimensión meridional, prioritaria para los intereses españoles.

Tal y como recuerda Pablo Rupérez, reflexionar sobre todas estas cuestiones no nos hace menos europeístas,²⁴³ sino que contribuye a mitigar los potenciales perjuicios de una ampliación que, aunque eventualmente gravosa, es un auténtico imperativo para la UE y, por ende, para España. Porque España es Europa y por ello, se han de buscar soluciones constructivas que logren conjugar nuestro firme compromiso europeo con nuestros intereses nacionales fundamentales, cosa que ha pretendido hacer este trabajo.

Así, las propuestas presentadas a lo largo de esta memoria aspiran a ofrecer una modesta contribución a dicha conjugación de europeísmo e interés español. Sin embargo, conviene concluir enfatizando que los retos estudiados no comenzarán el día en el que los países candidatos consumen su adhesión, sino que deben ser afrontados desde ya mismo. La tensión entre compromiso europeo e interés nacional es una realidad actual y España debe encararla cuanto antes. Godot ya está aquí, y España debe estar preparada. •

²⁴¹ Véase [Anexo 3](#).

²⁴² Declaración de Granada del Consejo Europeo de 6 de octubre de 2023, *Op. cit.*

²⁴³ Rupérez, P. (2024a), *Op. cit.*

BIBLIOGRAFÍA

AKHVLEDIANI, T. (2023), «A visit by Borrell highlights why Georgia is still the EU's perennial problem child», *CEPS* (en línea: <https://www.ceps.eu/a-visit-by-borrell-highlights-why-georgia-is-still-the-eus-perennial-problem-child/>)

ALBARES, J. M. (2023A), «Inauguración de la Presidencia española del Consejo de la UE», *Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación* (en línea: https://www.exteriores.gob.es/Embajadas/luxemburgo/es/Comunicacion/Noticias/Paginas/Articulos/20230710_NOT_02.aspx)

ALBARES, J. M. (2023B), «España trabajará en corregir las vulnerabilidades de Europa», *La Vanguardia* (en línea: <https://www.lavanguardia.com/economia/20230731/9143590/albares-afirma-espana-trabajara-corregir-vulnerabilidades-europa.html>)

ALDECOA, F. & GARCÍA CANCELA, E. (eds.) (2024), *Las claves de la profundización y ampliación de la Unión Europea tras la agresión rusa a Ucrania*, Madrid, Catarata.

ALDECOA, F. (2024), «La profundización y ampliación de la UE tras la agresión a Ucrania», en Aldecoa, F. & García Cancela, E. (eds.), *Las claves de la profundización y ampliación de la Unión Europea tras la agresión rusa a Ucrania*, Madrid, Catarata, pp. 23-40.

BALINT, C. (2024), «Romania's economic "Golden Age" », *Romania Insider* (en línea: <https://www.romania-insider.com/romania-economic-golden-age/>)

BECEDAS, M. & NIEVES, V. (2023), «El milagro económico de Polonia: cómo ha llegado a ser una de las "locomotoras" de las exportaciones en Europa», *El Economista* (en línea: <https://www.eleconomista.es/milagro-economico-polonia>)

BORRELL, J. (2022), «Europa en el interregno: nuestro despertar geopolítico tras Ucrania», *Le Grand Continent* (en línea: <https://legrandcontinent.eu/es/2022/03/24/europa-en-el-interregno-nuestro-despertar-geopolitico-tras-ucrania/>)

BORRELL, J. (2023), «Georgia: Statement by the High Representative on the adoption of the «foreign influence» law», *Servicio Europeo de Acción Exterior* (en línea: https://www.eeas.europa.eu/eeas/georgia-statement-high-representative-adoption-%E2%80%9Cforeign-influence%E2%80%9D-law_en)

BORRELL, J. (2024), *Europe in the «Arc of Fire»: EU Foreign Policy in 2024*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

BURAS, P. & MORINA, E. (2023), «Trampa 27: Los razonamientos contradictorios sobre la ampliación de la UE», *European Council on Foreign Relations* (en línea: <https://ecfr.eu/madrid/publication/trampa-27>)

CONESA, C. (2024), «Los cambios en Armenia hacia la ampliación: perspectiva desde la diplomacia española en Armenia», en Aldecoa, F. & García Cancela, E. (eds.), *Las claves de la profundización y ampliación de la Unión Europea tras la agresión rusa a Ucrania*, Madrid, Catarata, pp. 91-103.

DRAGHI, M. (2024), «The Future of European Competitiveness» (*Informe Draghi*), *Consejo Europeo* (en línea: <https://commission.europa.eu/draghi-report>)

EGURBIDE, P. (2003), «Los Quince declaran “irreversible” la incorporación de los Balcanes a la UE», *El País* (en línea: https://elpais.com/diario/2003/06/22/internacional/1056232805_850215.html)

EMERSON, M. (2023), «The Potential Impact of Ukrainian Accession on the EU’s Budget», *CEPS* (en línea: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-potential-impact-of-ukrainian-accession-on-the-eus-budget/>)

EMINI, D. (2024), «Kosovo: The one without the candidate status», *Balkans in Europe Policy Advisory Group* (en línea: <https://www.biepag.eu/blog/biepag-reacts-kosovo-the-one-without-the-candidate-status>)

FIX, L. & KAPP, C. (2023), «The Dangers of Democratic Backsliding in Georgia», *Council on Foreign Relations* (en línea: <https://www.cfr.org/article/dangers-democratic-backsliding-georgia>)

FLEMING S. & FOY, H. (2023), «The ‘monumental consequences’ of Ukraine joining the EU», *Financial Times* (en línea: <https://www.ft.com/content/744078f2-0895-44d9-96f9-701c13403df0>)

FOY, H. (2023), «EU estimates Ukraine entitled to €186bn after accession», *Financial Times* (en línea: <https://www.ft.com/content/>)

GARCÍA-BERDOY, P. (2023), «Ampliación y vecindad: un equilibrio necesario», *Política Exterior*, n.º 211 (en línea: <https://www.politicaexterior.com/articulo/ampliacion-y-vecindad-un-equilibrio-necesario/>)

GARCÍA CANCELA, E. (2022), «¿Todo y también las instituciones? La vecindad oriental de la UE tras la CoFoE y la agresión rusa a Ucrania», en Aldecoa, F. & Guinea, M. (eds.), *Una Unión Europea necesitada de reforma: hacia la Tercera Convención Europea*, Madrid, Catarata, pp. 309-317.

GARCÍA CANCELA, E. (2024), «La inclusión del Cáucaso en la política de ampliación: los casos de Georgia y Armenia», en Aldecoa, F. & García Cancela, E.

(eds.), *Las claves de la profundización y ampliación de la Unión Europea tras la agresión rusa a Ucrania*, Madrid, Catarata, pp. 55-65.

GRABBE, H. (2004), *The Constellations of Europe: How Enlargement Will Transform the EU*, Londres, Center for European Reform.

HAASE, D. & SCHWARCZ, A. (EDS.) (2025), «Adapting the EU budget to make it fit for the purpose of future enlargements», *Parlamento Europeo* (en línea: <https://www.europarl.europa.eu>)

JENSEN, D. (2024), «Russian Interference in the 2024 Moldovan Presidential Election and Constitutional Referendum», *United States Institute of Peace* (en línea: <https://www.usip.org/publications/2024/11/russian-interference-2024-moldovan-presidential-election-and-constitutional>)

JOCHECOVÁ, K. & MELKOZEROVA, V. (2025), «Ukraine could join EU before 2030, says von der Leyen», *Politico* (en línea: <https://www.politico.eu/article/vdl-ukraine-eu-2030-european-commission-press-nato-ukraine-kyiv-foreign-policy-shift/>)

KARCIC, H. (2022), «Putin's Most Loyal Balkan Client», *Foreign Policy* (en línea: <https://foreignpolicy.com/2022/10/07/bosnia-elections-milorad-dodik-putin-russia/>)

KINTSURASHVILI, E. (2023), «Whose 'Foreign Agent' Law? Georgians Reject a Russian Import», *German Marshall Fund* (en línea: <https://www.gmfus.org/news/whose-foreign-agent-law-georgians-reject-russian-import>)

KUCHENBECKER, A. (2023), «The geopolitical tightrope: Balancing Georgia's EU candidacy», *European Council on Foreign Relations* (en línea: <https://ecfr.eu/article/the-geopolitical-tightrope-balancing-georgias-eu-candidacy/>)

LETTA, E. (2024), «Much More than a Market» (*Informe Letta*), *Consejo Europeo* (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/letta-report>)

LLOVERAS, J. M. (2024), «Una Casa Común para 36 o más», *Vanguardia Dossier*, n.º 91, pp. 22-26.

LO, B. & LUCAS, E. (2021), «Partnership Without Substance», *Center for European Policy Analysis* (en línea: <https://cepa.org/comprehensive-reports/partnership-without-substance/>)

MACRON, E. (2024), «Bâtir un nouveau paradigme. Le discours intégral d'Emmanuel Macron à la Sorbonne», *Le Grand Continent* (en línea: <https://legrandcontinent.eu/fr/2024/04/25/batir-un-nouveau-paradigme-le-discours-integral-demmanuel-macron-a-la-sorbonne/>)

MARTÍNEZ, J. P. (2023), «La opinión pública española y el proceso de integración», en García, R. & Molina, I. (coords.), *La política europea de España: elaboración y prioridades*, Madrid, Elcano Policy Paper, pp. 27-36.

MELGAR, G. (2024), «El Rey Felipe VI expresa el compromiso de España con la UE: “Los españoles mayoritariamente queremos más Europa”», *El Mundo* (en línea: <https://www.elmundo.es/cataluna/2024/05/23/664f22f721efa0533a8b4578.html>)

MEURMISHVILI, I. (2024), «Georgia’s Maidan Moment», *Foreign Policy* (en línea: <https://foreignpolicy.com/2024/12/02/georgia-maidan-moment-tbilisi-protests-eu/>)

MILOSEVICH-JUARISTI, M. (2021), «El futuro de la ampliación de la UE en los Balcanes Occidentales», *Análisis del Real Instituto Elcano*, n.º 62 (en línea: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-futuro-de-la-ampliacion-de-la-ue-en-los-balcanes-occidentales/>)

MOLINA, I. (coord.) (2024), *Profundizar para ampliar: Una perspectiva española para mejorar la gobernanza de la UE*, Madrid, Elcano Policy Paper.

NILSSON-JULIEN, E. (2025), «Does international law allow Europe to seize Russian assets?», *Euronews* (en línea: <https://www.euronews.com/my-europe/2025/03/21/does-international-law-allow-europe-to-seize-russian-assets>)

PALACIO, A. (2023), «Ampliación y ángulo muerto de la Unión», *El Mundo* (en línea: <https://www.elmundo.es/internacional/2023/07/08.html>)

PALACIO, V. (COORD.) (2023), «La Super-Ampliación de la Unión Europea al Este y Balcanes Occidentales», *Fundación Alternativas*, n.º 230 (en línea: <https://fundacionalternativas.org/publicaciones/>)

PETERS, T. (2023), «Financing Ukraine’s Recovery», *European Parliament Research Service*, (en línea: <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2023/>)

PORTILLO, J. (2023), «Europa traza su futuro en Granada: de la ampliación de la UE a su autonomía económica», *Expansión* (en línea: expansion.com/economia/)

POWELL, C. (2023), «España en Europa, Europa en España: una mirada desde la Historia», en García, R. & Molina, I. (coords.), *La política europea de España: elaboración y prioridades*, Madrid, Elcano Policy Paper, pp. 7-14.

PRODI, R. (2002), «A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability», *Comisión Europea* (en línea: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_02_619)

PULA, B. (2016), «The Budding Autocrats of the Balkans», *Foreign Policy* (en línea: <https://foreignpolicy.com/2016/04/15/the-budding-autocrats-of-the-balkans-serbia-macedonia-montenegro/>)

PUTIN, V. (2022), «Address by the President of the Russian Federation», *Kremlin* (en línea: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67843>)

RENEDO, Á. (2024), «Las perspectivas desde la diplomacia española en Albania», en Aldecoa, F. & García Cancela, E. (eds.), *Las claves de la profundización y ampliación de la Unión Europea tras la agresión rusa a Ucrania*, Madrid, Catarata, pp. 81-88.

RIZZI, A. (2013), «La UE lucha por reconquistar a Ucrania en la cumbre de Viena», *El País* (en línea: https://elpais.com/internacional/2013/11/28/actualidad/1385626186_689134.html)

ROÁN, M. (2022), «La ‘ilusión’ balcánica, ¿imperativo geopolítico?», *Política Exterior*, n.º 209 (en línea: <https://www.politicaexterior.com/articulo/la-ilusion-balcantica-imperativo-geopolitico/>)

RODRÍGUEZ, Á. (DIR.) (2024), «Europa ante su Refundación», *Vanguardia Dossier*, n.º 91.

RODRÍGUEZ PRIETO, V. (2024), «La Mutación de la Política de Vecindad de la Unión Europea en el Este: los casos de Ucrania y Moldavia», en Aldecoa, F. & García Cancela, E. (eds.), *Las claves de la profundización y ampliación de la Unión Europea tras la agresión rusa a Ucrania*, Madrid, Catarata, pp. 43-53.

RODRÍGUEZ SUANZES, P. (2023), «La UE ante la imparable ampliación: reforma total o muerte por atrofia», *El Mundo* (en línea: <https://www.elmundo.es/internacional>)

RODRÍGUEZ SUANZES, P. (2024), «Charles Michel: “La ampliación de la UE es una llamada de la historia, un imperativo geopolítico”», *El Mundo* (en línea: <https://www.elmundo.es/internacional/2024/04/30/663110d8e9cf4a48618b459a.html>)

RUIZ-DEVESA, D. (2022), «El PE inicia la reforma electoral y aboga por una circunscripción paneuropea», *Parlamento Europeo* (en línea: <https://www.europarl.europa.eu/ruiz-devesa>)

RUPÉREZ, P. (2024A), «Ampliar la UE: complejidad y posición de España», *Política Exterior*, n.º 217 (en línea: <https://www.politicaexterior.com/articulo/ampliar-la-ue-complejidad-y-posicion-de-espana/>)

RUPÉREZ, P. (2024B), «Montenegro: ¿la buena noticia que la ampliación necesita?», Real Instituto Universitario de Estudios Europeos (en línea: <https://blog.ideo.ceu.es/2024/10/07/montenegro-la-buena-noticia-que-la-ampliacion-necesita/>)

SÁNCHEZ, P. (2023), «Discurso de investidura del candidato a la presidencia del Gobierno ante el Congreso de los Diputados», *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n.º 7 (en línea: https://www.congreso.es/public_oficiales/)

SIMON, M. (2023), «Agri commissioner calls for ceiling on CAP payments to large farms», *Euractiv* (en línea: <https://www.euractiv.com/agriculture>)

SORGI, G. (2023), «EU in disarray over plan to fund Ukraine from frozen Russian assets», *Politico* (en línea: <https://www.politico.eu/article/plan-use-frozen-russian-assets-fund-ukraine-in-disarray/>)

STOJKOVSKI, B., JEREMIC, I., KAJOSEVIC, S., NIKOLIC, I., ANGELOVSKI, I., MEJDINI F. & PEKMEZ, I. (2021), «China in the Balkans: Controversy and Cost», Balkan Investigative Reporting Network (en línea: <https://balkaninsight.com/2021/12/15/china-in-the-balkans-controversy-and-cost/>)

STROHSCHNEIDER, P. (2024), «Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture», *Comisión Europea* (en línea: <https://agriculture.ec.europa.eu/dialogue-CAP>)

TANAS, A. (2024), «Moldovan president hails ‘historic step’ as top court recognises referendum on EU bid», *Reuters* (en línea: <https://www.reuters.com/world/europe/top-moldovan-court-recognises-eu-referendum-results-2024-10-31/>)

TENZER, N. (2021), «Is EU Enlargement Policy Brain Dead?», *Tenzer Strategies* (en línea: <https://tenzerstrategies.substack.com/p/is-eu-enlargement-policy-brain-dead>)

TUCKER, P. (2025), «After Oval Office disaster, Europe emerges as Ukraine’s best hope», *Defense One* (en línea: <https://www.defenseone.com/ideas>)

VÁRHELYI, O. (2024), «La Guerra de Ucrania ha despertado de su Letargo al Proceso de Ampliación de la UE», *Euractiv* (en línea: <https://old-es.euractiv.eu/section/ampliacion/interview/oliver-varhelyi-la-guerra-de-ucrania-ha-despertado-de-su-letargo-al-proceso-de-ampliacion-de-la-ue/>)

VAN DREVEN, V. (2024), «Lessons from the Cypriot EU Accession process for the Occupied Regions in Georgia, Moldova, and Ukraine», *THRI* (en línea: <https://hagueresearch.org/lessons-from-cypriot/>)

VAN HARREVELD, M. (2022), «Former NATO chief: “Ukraine war is Europe’s 9/11”», *BNR* (en línea: <https://www.bnr.nl/nieuws/internationaal/10468960/former-nato-chief-ukraine-war-is-europe-s-9-11>)

VIEJO, M. (2024), «Los españoles valoran la gestión de la defensa y la seguridad exterior de la UE, pero critican la inmigración», *El País* (en línea: <https://elpais.com/espana-ue>)

VON DER LEYEN, U. (2021), «Statement by President Von der Leyen at the joint press conference with President Michel and Spanish Prime Minister Sánchez during the visit to the welcome hub for evacuated Afghan EU Delegation staff and their families at Torrejón Air Base», *Comisión Europea* (en línea: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/fr/statement_21_4341/STATEMENT_21_4341_EN.pdf)

VON DER LEYEN, U. (2024A), «La Decisión de Europa», *Orientaciones Políticas para la próxima Comisión Europea 2024-2029* (en línea: https://spain.representation.ec.europa.eu/document/download/21f3687e-b45b-4f91-808b-b29871bb-5f1d_es?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_ES.pdf)

VON DER LEYEN, U. (2024B), «Mission Letter: Marta Kos, Commissioner-designate for Enlargement», *Comisión Europea* (en línea: <https://ec.eu/mission-letter-kos>)

VON DER LEYEN, U. (2024C), «Mission Letter: Dubravka Šuica, Commissioner-designate for the Mediterranean», *Comisión Europea* (en línea: <https://ec.eu/mission-letter-suica>)

WOELK, J. (2019), «EU Enlargement: from successful policy to dead end?», *Eurac Research* (en línea: <https://www.eurac.edu/en/blogs/eureka/eu-enlargement-from-successful-policy-to-dead-end>)

ZEIHAN, P. (2023), «The European Union: Will It Adapt or Die?», *Zeihan on Geopolitics* (en línea: <https://zeihan.com/the-european-union-will-it-adapt-or-die/>)

ÍNDICE DE DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

BANCO MUNDIAL (2021), *Arable land (hectares) – European Union, Ukraine* (en línea: <https://data.worldbank.org/indicator/>)

BANCO MUNDIAL (25 DE FEBRERO DE 2025), *Updated Ukraine Recovery and Reconstruction Needs Assessment Released* (en línea: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2025/02/25/updated-ukraine-recovery-and-reconstruction-needs-assessment-released>)

COMISIÓN EUROPEA (5 DE NOVIEMBRE DE 2003), *Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa* (en línea: <https://comision.eu/2003-104>)

COMISIÓN EUROPEA (17 DE DICIEMBRE DE 2020), *Available budget of Cohesion Policy 2021-2027* (en línea: https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/available-budget)

COMISIÓN EUROPEA (1 DE ENERO DE 2021), *IAP III: el Instrumento de Ayuda Preadhesión (2021-2027)* (en línea: <https://eur-lex.eu/IAP-III>)

COMISIÓN EUROPEA (2 DE DICIEMBRE DE 2021), *Política agrícola común: 2023-2027* (en línea: <https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap>)

COMISIÓN EUROPEA (17 DE JUNIO DE 2022), *Dictamen sobre la solicitud de adhesión de Ucrania a la Unión Europea* (en línea: https://enlargement.ec.europa.eu/opinion-ukraines-application-membership-european-union_en?prefLang=es&etrans=es)

COMISIÓN EUROPEA (17 DE JUNIO DE 2022), *Dictamen sobre la solicitud de adhesión de Georgia a la Unión Europea* (en línea: https://enlargement.ec.europa.eu/opinion-georgias-application-membership-european-union_en)

COMISIÓN EUROPEA (2 DE FEBRERO DE 2023), *Informe analítico de la Comisión sobre la adaptación de Ucrania al acervo de la UE* (en línea: https://enlargement.ec.europa.eu/commission-analytical-report-ukraines-alignment-eu-acquis_en?prefLang=es&etrans=es)

COMISIÓN EUROPEA (1 DE ENERO DE 2023), *Agri-environmental indicator – cropping patterns* (en línea: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/>)

COMISIÓN EUROPEA (7 DE NOVIEMBRE DE 2023), *Paquete de Ampliación de 2023 de la UE* (en línea: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_5633)

COMISIÓN EUROPEA (6 DE FEBRERO DE 2024), *Ukraine Facility* (en línea: <https://enlargement.ec.europa.eu/ukraine-facility>)

COMISIÓN EUROPEA (25 DE MAYO DE 2024), *Reform and growth facility for the Western Balkans* (en línea: <https://commission.eu/reform-and-growth-facility-western-balkans>)

COMISIÓN EUROPEA (30 DE OCTUBRE DE 2024), *Paquete de Ampliación de 2024 de la UE* (en línea: <https://enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/strategy-and-reports>)

COMISIÓN EUROPEA (20 DE FEBRERO DE 2025), *Commission welcomes political agreement on the €1.9 billion Reform and Growth Facility for Moldova* (en línea: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_568)

CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE ORGANIZACIONES EMPRESARIALES [CEOE] (1 DE SEPTIEMBRE DE 2023), «La UE en Titulares», *Delegación de la CEOE ante la UE* (en línea: <https://www.ceoe.es/sites/ceoe-corporativo/files/>)

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (26 DE JUNIO DE 2018), *Conclusiones del Consejo sobre la Ampliación y el Proceso de Estabilización y Asociación* (en línea: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10555-2018-INIT/es/pdf>)

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (16 DE DICIEMBRE DE 2024), *Consejo de Asuntos Exteriores* (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/fac/2024/12/16/>)

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (27 DE ENERO DE 2025), *Consejo de Asuntos Exteriores* (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/fac/2025/01/27/>)

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (24 DE FEBRERO DE 2025), *Consejo de Asuntos Exteriores* (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/fac/2025/02/24/>)

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (17 DE MARZO DE 2025), *Consejo de Asuntos Exteriores* (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/fac/2025/03/17/>)

CONSEJO EUROPEO (11 DE DICIEMBRE DE 1999), *Conclusiones del Consejo Europeo* (en línea: https://www.europarl.europa.eu/summits/hell_es.htm)

CONSEJO EUROPEO (17 DE MAYO DE 2018), *Declaración de Sofía del Consejo Europeo* (en línea: https://www.consilium.europa.eu/media/34784/sofia-declaration_es.pdf)

CONSEJO EUROPEO (6 DE MAYO DE 2020), *Declaración de Zagreb del Consejo Europeo* (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/>)

CONSEJO EUROPEO (6 DE OCTUBRE DE 2021), *Declaración de Brdo del Consejo Europeo* (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/media/52307/brdo-declaration-6-october-2021-es.pdf>)

CONSEJO EUROPEO (24 DE FEBRERO DE 2022), *Conclusiones del Consejo Europeo* (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/02/24/european-council-conclusions-24-february-2022/>)

CONSEJO EUROPEO (24 DE JUNIO DE 2022), *Conclusiones del Consejo Europeo* (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/media/57473/2022-06-2324-euco-conclusions-es.pdf>)

CONSEJO EUROPEO (6 DE DICIEMBRE DE 2022), *Declaración de Tirana del Consejo Europeo* (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/12/06/tirana-declaration-6-december-2022/>)

CONSEJO EUROPEO (6 DE OCTUBRE DE 2023), *Declaración de Granada del Consejo Europeo* (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration/>)

CONSEJO EUROPEO (13 DE DICIEMBRE DE 2023), *Declaración de Bruselas del Consejo Europeo* (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/12/13/brussels-declaration-13-december-2023/>)

CONSEJO EUROPEO (15 DE DICIEMBRE DE 2023), *Conclusiones del Consejo Europeo* (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/media/68967/europeancouncilconclusions-14-15-12-2023-en.pdf>)

CONSEJO EUROPEO (27 DE JUNIO DE 2024), *Conclusiones del Consejo Europeo* (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2024/06/28/european-council-conclusions-27-june-2024/>)

CONSEJO EUROPEO (27 DE JUNIO DE 2024), *Agenda Estratégica del Consejo Europeo* (en línea: https://www.consilium.europa.eu/media/yxrc05pz/sn02167en24_web.pdf)

CONSEJO EUROPEO (17 DE DICIEMBRE DE 2024), *Conclusiones del Consejo Europeo sobre la Ampliación* (en línea: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16983-2024-INIT/en/pdf>)

CONSEJO EUROPEO (18 DE DICIEMBRE DE 2024), *Declaración de Bruselas del Consejo Europeo* (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2024/12/18/brussels-declaration-18-december-2024/>)

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (2024), *Democracy Index 2024: What's wrong with representative democracy?*, Londres, EIU.

EUROBARÓMETRO (23 DE MAYO DE 2024), *Eurobarómetro estándar 101 – Primavera de 2024* (en línea: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3216>)

EUROSTAT (9 DE ENERO DE 2025), *Population on 1 January* (en línea: <https://eurostat/population/1-January>)

FMI (2025), *GDP per capita, current prices* (en línea: <https://www.imf.org/data-mapper/>)

LA MONCLOA (1 DE JULIO DE 2023), «Pedro Sánchez inicia en Kiev la Presidencia española del Consejo de la UE», *La Moncloa* (en línea: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/paginas/2023/010723-sanchezkiev.aspx>)

LA MONCLOA (24 DE FEBRERO DE 2025), «Pedro Sánchez anuncia en Kiev un nuevo paquete de asistencia militar para Ucrania por valor de 1.000 millones de euros en 2025», *La Moncloa* (en línea: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/paginas/2025/240225-sanchez-cumbre-ucrania.aspx>)

PARLAMENTO EUROPEO (15 DE JUNIO DE 2023), Resolución del Parlamento Europeo sobre la reconstrucción sostenible y la integración de Ucrania en la comunidad euroatlántica (en línea: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0247_ES.html)

PARLAMENTO EUROPEO (9 DE OCTUBRE DE 2024), *El Parlamento condena la injerencia de Rusia en Moldavia* (en línea: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20241003IPR24421/parliament-condemns-russia-s-interference-in-moldova>)

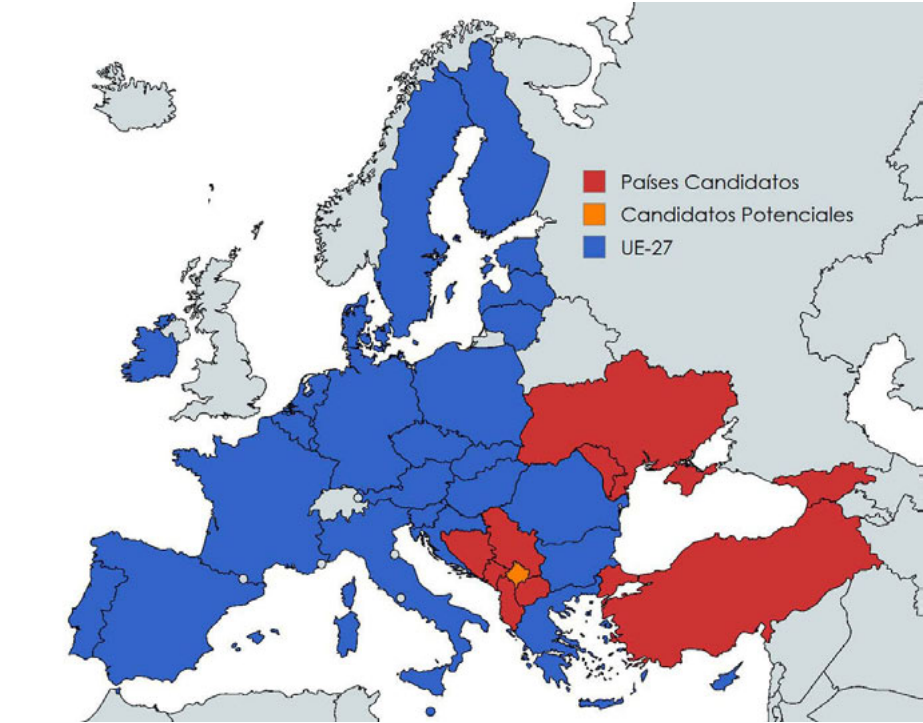
REAL INSTITUTO ELCANO (30 DE JUNIO DE 2023), «Un decálogo de cara a la Presidencia española del Consejo de la UE 2023», *Análisis del Real Instituto Elcano* (en línea: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/un-decalogo-de-cara-a-la-presidencia-espanola-del-consejo-de-la-ue-2023/>)

SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR [SEAE] (17 DE MARZO DE 2022), *The new 'NDICI – Global Europe' (2021-2027)* (en línea: <https://www.eeas.europa.eu/NDICI>)

UNIÓN DE UNIONES DE AGRICULTORES Y GANADEROS (11 DE FEBRERO DE 2025), *En una posible ampliación de la UE a Ucrania y los Balcanes, España podría perder más de 3.000 millones de euros de la PAC* (en línea: <https://union-deuniones.org/post/>)

ANEXOS

ANEXO 1: Candidatos a la adhesión a la UE y candidatos potenciales²⁴⁴



Turquía	Macedonia del Norte	Montenegro	Serbia	Albania
---------	---------------------	------------	--------	---------



Bosnia y Herzegovina	Ucrania	Moldavia	Georgia	Kosovo ²⁴⁵
----------------------	---------	----------	---------	-----------------------

²⁴⁴ Fuente: elaboración propia.

²⁴⁵ La denominación “Kosovo” se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre su estatuto y está en consonancia con la Resolución 1244/1999 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con la opinión de la Corte Internacional de Justicia sobre la declaración de independencia de Kosovo.

ANEXO 2: Situación de los países candidatos a la adhesión²⁴⁶

País	Situación	Solicitud	Concesión del Estatus	Apertura de Negociaciones
Turquía	Candidato congelado	1987	1999	2005 (congeladas 2016)
Macedonia del Norte	Candidato	2004	2005	2022
Montenegro	Candidato	2008	2010	2012
Serbia	Candidato	2009	2012	2014
Albania	Candidato	2009	2014	2022
Ucrania	Candidato	2022	2022	2023
Moldavia	Candidato	2022	2022	2023
Bosnia y Herzegovina	Candidato	2016	2022	2024
Georgia	Candidato congelado	2022	2023	2023 (congeladas 2024)
Kosovo ²⁴⁷	Candidato potencial	2022	-	-

²⁴⁶ Fuente: elaboración propia.

²⁴⁷ La denominación “Kosovo” se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre su estatuto y está en consonancia con la Resolución 1244/1999 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con la opinión de la Corte Internacional de Justicia sobre la declaración de independencia de Kosovo.

ANEXO 3: Declaración de Granada²⁴⁸

Consejo Europeo de Granada
Declaración de Granada, 6 de octubre de 2023

[...]

La ampliación constituye una **inversión geoestratégica en la paz, la seguridad, la estabilidad y la prosperidad**. Es un motor para la mejora de las condiciones económicas y sociales de la ciudadanía europea y la reducción de las disparidades entre países, que debe fomentar los valores en los que se fundamenta la Unión. Tanto la UE como los futuros Estados miembros deben estar preparados ante la perspectiva de la futura ampliación de la Unión. Los países aspirantes a ser Estados miembros deben intensificar sus iniciativas de reforma, especialmente en el ámbito del Estado de Derecho, en consonancia con el carácter basado en el mérito del proceso de adhesión y con la ayuda de la UE. De forma paralela, la Unión debe emprender el trabajo preparatorio en el ámbito interno y acometer las reformas necesarios. Fijaremos nuestras aspiraciones a largo plazo y las vías para alcanzarlas. Trataremos cuestiones clave relacionadas con nuestras prioridades y políticas, así como con nuestra capacidad de actuar. **Esto hará que la UE sea más fuerte y potenciará la soberanía europea.**

²⁴⁸ Declaración de Granada del Consejo Europeo de 6 de octubre de 2023 (en línea: www.consilium.eu)

ANEXO 4: Declaración de Bruselas²⁴⁹

Cumbre UE-Balcanes Occidentales **Declaración de Bruselas, 13 de diciembre de 2023**

En el día de hoy, nosotros, los dirigentes de la Unión Europea (UE) y de sus Estados miembros, en consulta con los dirigentes de los Balcanes Occidentales y en presencia de las partes interesadas regionales e internacionales, hemos llegado a las siguientes conclusiones:

1. La creciente complejidad del contexto geoestratégico, dominado por la **guerra de agresión de Rusia contra Ucrania** y fuertemente marcado por la crisis en Oriente Próximo, sigue poniendo en peligro la seguridad europea y mundial. Ello demuestra la importancia de la unidad y las metas comunes dentro de la familia europea, así como de la asociación estratégica entre la UE y la región de los Balcanes Occidentales, que permite estrechar aún más los vínculos y la cooperación con la UE conforme a principios y valores compartidos.
2. Recordando el Programa de Salónica y las declaraciones de Sofía, Zagreb, Brdo y Tirana, la UE reitera su pleno e incuestionable compromiso con la **perspectiva de adhesión de los Balcanes Occidentales a la Unión Europea** y pide que se acelere su proceso de adhesión, asentado en reformas creíbles por parte de los socios, en una condicionalidad justa y rigurosa y en el principio de méritos propios, lo que redundará en nuestro interés común. La UE acoge con satisfacción los avances realizados por los socios de los Balcanes Occidentales en sus respectivas trayectorias europeas desde la Cumbre UE-Balcanes Occidentales que se celebró en Tirana. El futuro de los Balcanes Occidentales se encuentra en nuestra Unión.

[...]

²⁴⁹ Declaración de Bruselas del Consejo Europeo de 13 de diciembre 2023 (en línea: consilium.europa.eu)

ANEXO 5: Hoja de Ruta para los Futuros Trabajos sobre Reformas Internas²⁵⁰

Conclusiones – 27 de junio de 2024

VII. HOJA DE RUTA PARA LOS FUTUROS TRABAJOS SOBRE REFORMAS INTERNAS

48. El Consejo Europeo destaca que, para dar mayor solidez a la UE y reforzar la soberanía europea, es preciso acometer, a escala interna, la labor preliminar y las reformas necesarias para hacer realidad las ambiciones a largo plazo de la Unión y abordar las principales cuestiones que se plantean en relación con sus prioridades y sus políticas, y con su capacidad de acción en el contexto de una nueva realidad geopolítica y de desafíos cada vez más complejos.
49. Esta labor debe avanzar en paralelo al proceso de ampliación, ya que tanto la Unión como los futuros Estados miembros deben estar preparados en el momento de la adhesión.
50. A tal efecto, el Consejo Europeo establece la siguiente hoja de ruta para los futuros trabajos:
 - a) El Consejo Europeo toma nota de la Comunicación de la Comisión sobre las reformas y las revisiones de las políticas previas a la ampliación y la invita a presentar, a más tardar en la primavera de 2025, exámenes en profundidad de las políticas que incluyan elementos operativos articulados en torno a las siguientes cuatro líneas de actuación:
 - i) los valores, con referencia a los instrumentos y procesos necesarios para proteger el Estado de Derecho;
 - ii) las políticas, con el fin de garantizar, entre otras cosas, la competitividad y la prosperidad duraderas de la UE y su liderazgo a largo plazo en el escenario mundial, y de reforzar su soberanía estratégica;
 - iii) el presupuesto, también en el contexto de las próximas negociaciones del marco financiero plurianual, sobre el cual se presentará una propuesta a más tardar el 1 de julio de 2025; y
 - iv) la gobernanza.
 - b) El Consejo Europeo toma nota del informe de situación de la Presidencia sobre el futuro de Europa. Pide al Consejo que imprima impulso a los trabajos y presente, de aquí a junio de 2025, un informe de situación en el que se traten las cuatro líneas de actuación mencionadas.
51. El Consejo Europeo examinará los avances realizados en junio de 2025 y proporcionará nuevas orientaciones en caso necesario.

²⁵⁰ Conclusiones del Consejo Europeo de 27 de junio de 2024 (en línea: <https://www.consilium.eu>), p. 12.

ANEXO 6: PIB per cápita de los Estados miembros y los países candidatos²⁵¹

Clase	N.º	País	PIB per cápita
ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA	1	Luxemburgo	130.442,12 €
	2	Irlanda	99.156,88 €
	3	Dinamarca	66.540,40 €
	4	Países Bajos	65.281,87 €
	5	Austria	56.474,22 €
	6	Suecia	55.021,34 €
	7	Bélgica	53.856,37 €
	8	Alemania	53.547,61 €
	9	Finlandia	52.871,07 €
	10	Francia	45.792,40 €
	11	Malta	43.127,37 €
	-	Media UE	41.829,30 €
	12	Italia	38.569,14 €
	13	Chipre	37.494,13 €
	14	España	34.544,87 €
	15	Eslovenia	33.743,61 €
	16	Estonia	30.719,94 €
	17	República Checa	30.547,15 €
	18	Portugal	28.613,42 €
	19	Lituania	28.212,86 €
	20	Eslovaquia	26.052,37 €
	21	Hungría	23.765,40 €
	22	Letonia	23.744,67 €
	23	Grecia	23.684,97 €
	24	Croacia	23.190,05 €
	25	Polonia	23.152,54 €
	26	Rumanía	19.943,72 €
	27	Bulgaria	17.064,07 €
PAÍSES CANDIDATOS A LA ADHESIÓN	28	Montenegro	12.908,78 €
	29	Serbia	12.472,89 €
	30	Albania	9.603,18 €
	31	Georgia	8.887,74 €
	32	Macedonia del Norte	8.727,69 €
	33	Bosnia y Herzegovina	8.014,77 €
	34	Moldavia	7.545,93 €
	35	Ucrania	5.324,76 €

²⁵¹ FMI (2025), *GDP per capita, current prices* (en línea: <https://www.imf.org/datamapper/>)

ANEXO 7: Tierras cultivables de los Estados miembros y los países candidatos²⁵²

Clase	N.º	País	Cultivable	% UE-35
CANDIDATO	1	Ucrania	32.924.000 ha	23,78%
ESTADOS MIEMBROS	2	Francia	17.956.560 ha	12,97%
	3	Alemania	11.658.000 ha	8,42%
	4	España	11.550.053 ha	8,34%
	5	Polonia	11.078.760 ha	8,00%
	6	Rumanía	8.588.000 ha	6,20%
	7	Italia	7.192.812 ha	5,19%
	8	Hungría	4.139.704 ha	2,99%
	9	Bulgaria	3.500.476 ha	2,53%
CANDIDATO	10	Serbia	2.615.000 ha	1,89%
ESTADOS MIEMBROS	11	Suecia	2.535.170 ha	1,83%
	12	República Checa	2.475.335 ha	1,79%
	13	Dinamarca	2.357.000 ha	1,70%
	14	Lituania	2.279.000 ha	1,65%
	15	Finlandia	2.243.000 ha	1,62%
	16	Grecia	2.131.930 ha	1,54%
CANDIDATO	17	Moldavia	1.711.000 ha	1,24%
ESTADOS MIEMBROS	18	Letonia	1.362.000 ha	0,98%
	19	Eslovaquia	1.326.000 ha	0,96%
	20	Austria	1.319.765 ha	0,95%
CANDIDATO	21	Bosnia y Herzegovina	1.008.000 ha	0,73%
ESTADOS MIEMBROS	22	Países Bajos	1.003.000 ha	0,72%
	23	Portugal	965.234 ha	0,70%
	24	Bélgica	865.640 ha	0,63%
	25	Croacia	857.000 ha	0,62%
	26	Estonia	700.000 ha	0,51%
CANDIDATO	27	Albania	599.900 ha	0,43%
MIEMBRO	28	Irlanda	436.000 ha	0,31%
CANDIDATO	29	Macedonia del Norte	417.000 ha	0,30%
CANDIDATO	30	Georgia	312.000 ha	0,23%
ESTADOS MIEMBROS	31	Eslovenia	180.950 ha	0,13%
	32	Chipre	95.157 ha	0,07%
	33	Luxemburgo	62.472 ha	0,05%
CANDIDATO	34	Montenegro	8.900 ha	0,01%
MIEMBRO	35	Malta	7.800 ha	0,01%
	-	Total UE-27	98.866.818 ha	
	-	Total UE-35	138.462.618 ha	

²⁵² Banco Mundial (2021), *Arable land (hectares)* – EU, Ukraine (en línea: <https://data.worldbank.org/>)

ANEXO 8: Población de los Estados miembros y los países candidatos²⁵³

Clase	N.º	País	Población	% UE-35
ESTADOS MIEMBROS	1	Alemania	83.445.000	16,31%
	2	Francia	68.401.997	13,37%
	3	Italia	58.989.749	11,53%
	4	España	48.610.458	9,50%
	5	Polonia	40.997.698	8,01%
CANDIDATO	6	Ucrania	36.620.970	7,16%
ESTADOS MIEMBROS	7	Rumanía	19.064.409	3,73%
	8	Países Bajos	17.942.942	3,51%
	9	Bélgica	11.832.049	2,31%
	10	República Checa	10.900.555	2,13%
	11	Portugal	10.639.726	2,08%
	12	Suecia	10.551.707	2,06%
	13	Grecia	10.397.193	2,03%
	14	Hungría	9.584.627	1,87%
	15	Austria	9.158.750	1,79%
CANDIDATO	16	Serbia	6.605.168	1,29%
ESTADOS MIEMBROS	17	Bulgaria	6.445.481	1,26%
	18	Dinamarca	5.961.249	1,17%
	19	Finlandia	5.603.851	1,10%
	20	Eslovaquia	5.424.687	1,06%
	21	Irlanda	5.343.805	1,04%
	22	Croacia	3.861.967	0,75%
CANDIDATO	23	Georgia	3.736.357	0,73%
CANDIDATO	24	Bosnia y Herzegovina	3.417.089	0,67%
MIEMBRO	25	Lituania	2.885.891	0,56%
CANDIDATO	26	Albania	2.761.785	0,54%
CANDIDATO	27	Moldavia	2.423.287	0,47%
ESTADOS MIEMBROS	28	Eslovenia	2.123.949	0,42%
	29	Letonia	1.871.882	0,37%
CANDIDATO	30	Macedonia del Norte	1.826.247	0,36%
ESTADOS MIEMBROS	31	Estonia	1.374.687	0,27%
	32	Chipre	933.505	0,18%
	33	Luxemburgo	672.050	0,13%
CANDIDATO	34	Montenegro	616.695	0,12%
MIEMBRO	35	Malta	563.443	0,11%
	-	Total UE-27	449.206.579	
	-	Total UE-35	511.590.905	

²⁵³ Eurostat (9 de enero de 2025), *Population on 1 January* (en línea: <https://eurostat/population>)

ANEXO 9: Grupos Geográficos entre los Estados miembros y su peso en la UE²⁵⁴

Grupos Geográficos en una UE con 27 miembros (situación actual)

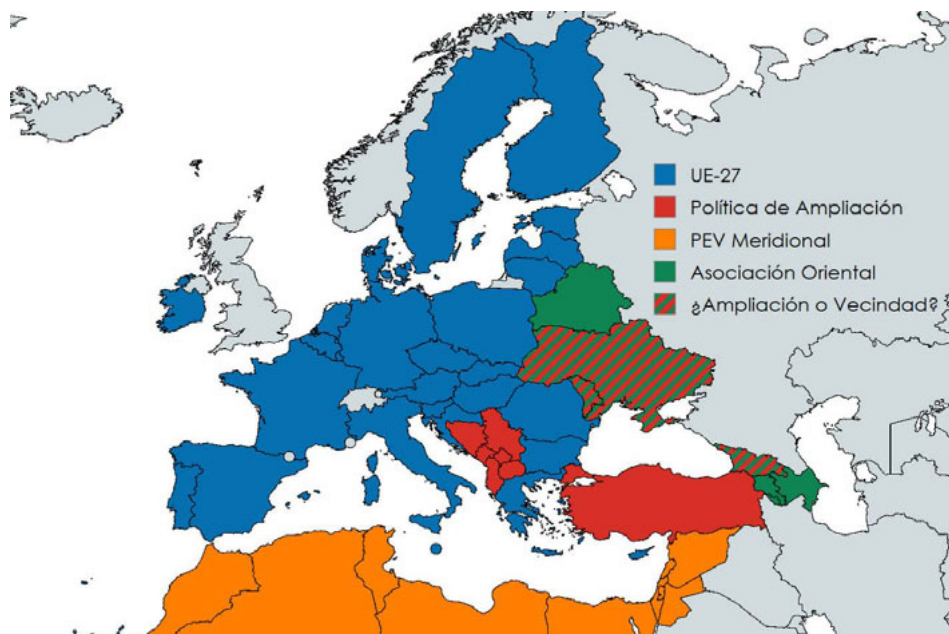
Grupo Geográfico	Miembros	Población	% UE-27
Noroeste	10	218.913.400	48,7%
Alemania, Francia, Países Bajos, Bélgica, Austria, Suecia, Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Luxemburgo.			
Sur	6	130.134.074	29,0%
Italia, España , Portugal, Grecia, Chipre y Malta			
Este	11	100.159.105	22,3%
Polonia, Rumanía, Hungría, República Checa, Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y Croacia.			

Grupos Geográficos en una UE con 35 miembros (situación prospectiva)

Grupo Geográfico	Miembros	Población	% UE-27
Noroeste	10	218.913.400	42,8%
Alemania, Francia, Países Bajos, Bélgica, Austria, Suecia, Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Luxemburgo.			
Sur	6	130.134.074	25,4%
Italia, España , Portugal, Grecia, Chipre y Malta			
Este	19	162.543.431	31,8%
Polonia, Rumanía, Hungría, República Checa, Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Croacia, Ucrania, Georgia, Moldavia, Serbia, Bosnia y Herzegovina, Albania, Montenegro y Macedonia del Norte.			

²⁵⁴ Fuente: elaboración propia.

ANEXO 10: Política Europea de Vecindad y Política de Ampliación²⁵⁵



■ Política de Ampliación

Serbia, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Macedonia del Norte y Albania.
(No se tiene en cuenta ni a Turquía ni a Kosovo*)

■ Política Europea de Vecindad Meridional

Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Palestina, Israel, Jordania, Líbano y Siria.

■ Política Europea de Vecindad Oriental

Bielorrusia, Armenia y Azerbaiyán.

■ Entre la Política de Ampliación y la Asociación Oriental

Ucrania, Moldavia y Georgia.

²⁵⁵ Fuente: elaboración propia.

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA ESPACIAL DE LA
UNIÓN EUROPEA Y EL PAPEL DE ESPAÑA EN SU
CONSTRUCCIÓN**

Sophie Recio San Emeterio

Madrid, marzo 2025

DEDICATORIA

*A mis padres, por su apoyo y por su aguante,
A Petra, Cris y Patri, por las risas por teléfono,
A Hugo, Javi y Unai, por las risas los sábados,
A Félix y Alba, por sacarme una sonrisa un 22 de noviembre.*

AGRADECIMIENTOS

A Carlos López Ortiz, por su colaboración desde el primer momento y por haber aportado un enfoque técnico con sensibilidad diplomática a esta memoria.

A Isabel Díaz Carretero, por su entusiasmo en aquella visita del Curso selectivo de acceso a la Carrera Diplomática al Consejo Superior de Investigaciones Científicas y por su valioso enfoque científico.

RESUMEN

Esta memoria tiene como objetivo analizar la evolución de la política aeroespacial de la Unión Europea (UE) y el papel de España en su construcción.

Para ello, se ha estudiado, primero, la evolución de la política aeroespacial de la Unión Europea y de España, separadamente. En particular, la industria aeroespacial española se ha analizado desde una perspectiva estrictamente nacional, permitiendo diferenciar la política aeroespacial propia de España de la política aeroespacial española construida sobre la base o vinculada con la UE, estudio que abordaría el apartado siguiente. Además, con el objetivo de realizar un análisis lo más completo posible, se han estudiado ambas políticas aeroespaciales, comunitaria y española, desde un enfoque teórico-histórico. En lo teórico, se han recopilado el marco legal y los objetivos que, tradicionalmente, han guiado estas políticas. En lo histórico, se ha descrito la evolución de cada política por etapas, coincidiendo ambas en un total de cuatro fases históricas siguiendo las tendencias apreciadas en cada momento.

A continuación, se ha abordado el papel de España en la UE desde un enfoque empírico, estudiándose los nexos de unión entre la política aeroespacial española y la UE. En particular, se han identificado tres nexos o aportaciones de España a la Unión, clasificadas según la naturaleza de la contribución realizada en capital físico, humano y productivo. Siguiendo este enfoque empírico, se han realizado entrevistas con personal del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, así como del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, con el fin de obtener una perspectiva interna sobre el papel de España en la UE.

Por último, se han sugerido cinco retos y soluciones para el futuro del sector aeroespacial comunitario. Los retos se han propuesto basándose en discursos oficiales de representantes de la UE y artículos de opinión, mientras que las soluciones han combinado conocimiento adquirido por interés personal antes y durante la oposición, un ápice de imaginación y creatividad, y lecturas de artículos científicos para verificar estas ideas.

Finalmente, se han alcanzado las siguientes conclusiones o resultados:

3. La política aeroespacial comunitaria vivió un «big bang» estratégico en 2021, que expandió los objetivos de la UE hacia nuevos horizontes, como la soberanía tecnológica y la seguridad espacial, y se materializó en iniciativas como el Programa Espacial Europeo 2021-2027.
4. La política aeroespacial española también vivió un «big bang» estratégico en 2021, como consecuencia del cual alineó sus objetivos con aquellos de la UE, creó la Agencia Espacial Española e impulsó programas revolucionarios para el sector, como el Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica Aeroespacial.
5. España ha aportado:
 - b) Infraestructuras estratégicas con base española, como el Centro Europeo de Astronomía Espacial o el Instituto de Astrofísica de Canarias.
 - c) Talento humano, escenificado por científicas como Sara García Alonso, universidades como la Universidad Autónoma de Barcelona, y diplomáticas como Lorea Arribalzaga.
 - d) Liderazgo industrial, gracias a una sólida red de empresas multinacionales y *start-ups* como Indra o FOSSA Systems.
6. El futuro de la UE viene marcado por cinco retos, frente a los cuales se proponen cinco soluciones:
 - a) Frente a la competencia internacional por la órbita terrestre y su consecuente «guerra satelital», se propone crear alianzas satelitales interestatales e interempresariales, aprovechando el capital científico aportado por socios comunitarios como España o países terceros como Japón.
 - b) Frente al vacío legal sobre el *new space*, se propone regular de forma piramidal el *new space*, partiendo de una legislación europea con ramificaciones externas mediante el «efecto Bruselas».
 - c) Frente a la dependencia tecnológica, se propone reforzar la soberanía tecnológica de la UE invirtiendo en I+D+i, destacando el rol de España.
 - d) Frente a la fragmentación financiera, se propone iniciar inversiones público-privadas a lo largo de 2025, adaptadas al crecimiento del *new space*.
 - e) Frente al riesgo medioambiental, se propone generar sinergias verdes entrelazando los puntos anteriores.

ABREVIACIONES

AEE:	Agencia Espacial Española
BICs:	Centros de Incubación de Empresas
CAB:	Centro de Astrobiología
CAHA:	Centro Astronómico Hispano en Andalucía
CASSINI:	Fondo de Inversión Espacial
CDTI:	Centro para el Desarrollo Tecnológico y la Innovación
CEE:	Comunidad Económica Europea
CSIC:	Consejo Superior de Investigaciones Científicas
DUE:	Derecho de la Unión Europea
EEUU:	Estados Unidos
EGNOS:	Servicio Europeo de Navegación Geoestacionaria (por sus siglas en inglés)
ESA:	Agencia Espacial Europea (por sus siglas en inglés)
ESAC:	Centro Europeo de Astronomía Espacial
EEMM:	Estados Miembros
EUSPA:	Agencia de la Unión Europea para el Programa Espacial
GMES:	Monitoreo Global para la Seguridad Ambiental
GPS:	Sistema de Posicionamiento Global
GSA:	Agencia Europea para Sistemas Globales de Navegación por Satélite
IAC:	Instituto de Astrofísica de Canarias
ICE:	Instituto de Ciencias del Espacio
I+D+i:	Investigación, Desarrollo e innovación
INTA:	Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial
IRIS:	Infraestructura para la Resiliencia, la Interconectividad y la Seguridad por Satélite
MFP:	Marco Financiero Plurianual
NASA:	Administración Nacional de Aeronáutica y el Espacio (por sus siglas en inglés)
PEE:	Programa Espacial Europeo 2021-2027

PERTE

Aeroespacial: Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica Aeroespacial

PIB: Producto Industrial Bruto

SST: Sistema de Vigilancia y Seguimiento Espaciales

TFUE: Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea

UAB: Universitat Autònoma de Barcelona

UE: Unión Europea

Capítulo I

INTRODUCCIÓN

En 1555, Pieter Brueghel el Viejo terminó de pintar «Paisaje con la caída de Ícaro», cuadro actualmente conservado en el Museo Real de Bellas Artes de Bruselas. Según el mito griego, Ícaro y su padre Dédalo escaparon del laberinto del Minotauro con unas alas hechas de plumas y cera. Embriagado por la libertad, Ícaro voló demasiado alto, acercándose tanto al Sol que sus alas se derritieron y cayó al mar. Al igual que Ícaro, la humanidad ha perseguido durante siglos el anhelo de conquistar los cielos y el espacio exterior. Esta búsqueda se manifiesta hoy en la política aeroespacial de la Unión Europea (UE).

La política aeroespacial comunitaria ha sido objeto de numerosos estudios y debates. Entre los expertos en la materia destaca Thomas Hoerber, profesor de Estudios Europeos en la Escuela de Administración ESSCA, que ha estudiado la evolución de la política espacial comunitaria, su impacto en la identidad europea y la transformación del espacio en la «frontera final» de la integración político-económica de la Unión¹. Otros como Alessandra Vernile han analizado los efectos de la comercialización de la industria aeroespacial, donde la entrada de empresas privadas ha revolucionado el sector aportando innovación tecnológica y nuevos modelos de negocio.²

Ahora bien, en cuanto al papel de España en la política aeroespacial comunitaria, los principales trabajos sobre la cuestión se han limitado a describir la participación española en aspectos muy concretos de la política europea, como los programas como Galileo y Copernicus o instituciones como la Agencia Espacial Europea (ESA). Así se desprende, por ejemplo, de las investigaciones de Juan Manuel de Faramiñán o Javier Ventura-Traveset.

Frente a ese enfoque especializado, el presente estudio busca aportar una visión integral y completa sobre la evolución de la política aeroespacial de la UE y el papel de España en su construcción. La investigación reviste especial importancia en plena celebración de los 50 años de la ESA y en un contexto europeo

¹ HOERBER, T. (2017). «European European Space Policy: European integration and the final frontier», Routledge, p. 5.

² VERNILE, A. (2017). «The Rise of Private Actors in the Space Sector», European Space Policy Institute, p. 3.

marcado por la guerra en Ucrania, la cual ha evidenciado el carácter estratégico del sector aeroespacial para la UE por sus efectos sobre la seguridad comunitaria, sus vínculos con la innovación tecnológica y su potencial económico futuro. Analizar estos aspectos desde una doble perspectiva comunitaria y nacional no sólo permite tener una mayor comprensión del triple nexo UE, España y espacio, sino que también permite dar a conocer el rol de España en la industria aeroespacial de la UE.

Así pues, el objetivo general de este trabajo es analizar la evolución de la política aeroespacial de la UE y el papel de España en su construcción. Entre los objetivos específicos se encuentran: (1) analizar la evolución del marco jurídico, los objetivos y los instrumentos de la UE en materia aeroespacial ; (2) determinar si el marco jurídico, los objetivos y los instrumentos de España en materia aeroespacial se han alineado con aquellos de la UE ; (3) determinar el papel del capital físico, humano y productivo español en la política aeroespacial de la UE ; y (4) evaluar los retos y las oportunidades futuros del sector aeroespacial. La hipótesis de este trabajo sugiere que la política aeroespacial de la UE vive un «big bang» estratégico desde 2021 y que su redirección requiere aprovechar el capital científico ofrecido por socios vitales como España.

Para ello, esta investigación se organiza en seis capítulos. Tras la introducción, el Capítulo II aborda la política aeroespacial de la UE, describiendo su marco jurídico, sus objetivos y su evolución histórica. El Capítulo III examina la política aeroespacial española, siguiendo la misma triple estructura, pero sin analizar el componente europeo del sector aeroespacial en España. Éste se trata en el Capítulo IV, que analiza el papel de España en la construcción de la política aeroespacial comunitaria mediante tres lentes, centradas en la aportación de infraestructuras, talento humano y empresas. El Capítulo V explora los retos futuros del sector aeroespacial comunitario y propone soluciones con participación española. Finalmente, el Capítulo VI expone las conclusiones del estudio y responde a la hipótesis planteada.

Capítulo II

CONSTELACIONES COMUNITARIAS: LA POLÍTICA AEROESPACIAL DE LA UNIÓN EUROPEA

1. Órbitas jurídicas: base legal de la política aeroespacial comunitaria

La política aeroespacial comunitaria se rige por el Derecho de la Unión Europea (DUE), el cual dispone de una plétora de herramientas legales divisibles en fuentes de derecho primario y fuentes de derecho derivado.

Dentro del derecho primario, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) caracteriza la política aeroespacial como un ámbito competencial compartido entre la UE y sus Estados Miembros (EEMM), y como una política de impacto directo sobre la investigación, la ciencia y la industria. Así lo recogen los siguientes artículos:

- Artículo 4.3. TFUE: «En los ámbitos de la investigación, el desarrollo tecnológico y el espacio, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones, en particular destinadas a definir y realizar programas, sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los EEMM ejercer la suya.»
- Artículo 189.1 TFUE: «A fin de favorecer el progreso científico y técnico, la competitividad industrial y la aplicación de sus políticas, la Unión elaborará una política espacial europea. Para ello podrá fomentar iniciativas comunes, apoyar la investigación y el desarrollo tecnológico y coordinar los esfuerzos necesarios para la exploración y utilización del espacio.»

Dentro del derecho derivado, diversos Reglamentos y Acuerdos guían, desarrollan y limitan la política aeroespacial comunitaria. Como parte del nuevo Programa Espacial Europeo 2021-2027 (PEE, ver apartado II.3), algunos de estos instrumentos fueron reformados para reforzar la autonomía estratégica de la Unión, dibujando así las siguientes órbitas jurídicas del sector aeroespacial comunitario:

- Reglamento 2021/696 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de abril de 2021, por el que se crean el Programa Espacial de la Unión y la Agencia de la Unión Europea para el Programa Espacial.
- Reglamento 2023/588 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2023, por el que se establece el Programa de Conectividad Segura de la Unión para el período 2023-2027.
- Decisión 2024/1542 del Consejo, de 4 de marzo de 2024, relativa a la firma y a la celebración del Acuerdo entre la UE y la ESA sobre la seguridad y el intercambio de información clasificada.

2. Órbitas de conquista: objetivos de la política aeroespacial comunitaria

Los objetivos de la política aeroespacial comunitaria han evolucionado a la par que las necesidades del sector. En efecto, tras el inicial impulso del artículo 189.1 TFUE, que buscaba «favorecer el progreso científico y técnico, la competitividad industrial y la aplicación de sus políticas», el Consejo Europeo propuso como parte del PEE unos objetivos más amplios y ambiciosos:³

- Órbitas de conquista políticas: lograr una mayor autonomía estratégica, y fortalecer la seguridad, defensa e industria comunitaria.
- Órbitas de conquista económicas: generar empleo, riqueza e inversión en Europa.
- Órbitas de conquista científicas: avanzar en el progreso científico y la investigación.
- Órbitas de conquista digitales: establecer un espacio de datos espaciales y alcanzar la doble transición ecológica y digital.

3. Órbitas dinámicas: evolución de la política aeroespacial comunitaria

La historia de la política aeroespacial comunitaria podría dividirse en cuatro etapas bien diferenciadas.

La primera etapa, de 1959 a 1975, marcaría los inicios de la política aeroespacial comunitaria. En 1959, los científicos Pierre Auger y Edoardo Amaldi propusieron dotar de una política espacial a la Comunidad Económica Europea (CEE) mediante la creación de una Organización Europea para la Investigación Espacial. Un año más tarde, el Comité para la Investigación Espacial de Niza retomó esta idea y la reunión de alto nivel de la Organización Europea para la

³ CONSEJO EUROPEO (2025). «Política espacial de la UE», (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-space-programme>).

Investigación Nuclear (CERN) fundó la Comisión para Estudiar las Posibilidades de Colaboración Europea en el Campo Espacial. En consecuencia, en 1964 se crearon la Organización Europea para el Desarrollo de Lanzadores (ELDO) y la Organización Europea para la Investigación Espacial (ESRO). De la fusión de ambas organizaciones en 1975 nacería la ESA, un organismo autónomo y externo a la estructura de la CEE y posterior UE.⁴

La segunda etapa, de 1975 al 2000, sería una de consolidación de la política aeroespacial europea. A nivel institucional, el lanzamiento del primer satélite Meteosat en 1977 y los siguientes de la misma familia a lo largo de los años 1980 darían lugar a la creación en 1986 de la Organización Europea para la Explotación de los Satélites Meteorológicos (EUMETSAT)⁵. A nivel tecnológico, la ESA desarrollaría en 1994 el Servicio Europeo de Navegación Geoestacionaria (EGNOS), un sistema de navegación que se emplea hoy en día en las señales de Sistemas de Posicionamiento Global (GPS)⁶. Además, la UE inauguraría en 1998 el Monitoreo Global para la Seguridad Ambiental (GMES), una «red de recogida y difusión de datos sobre el medio ambiente y la seguridad basada en la vigilancia espacial de la Tierra»⁷. Un año más tarde, lanzaría uno de sus proyectos estrella, el sistema de navegación por satélite Galileo.⁸

La tercera etapa, de 2000 a 2020, sería una de expansión de la política aeroespacial comunitaria. Establecidas las bases de la política aeroespacial de la Unión, los veintisiete buscarían expandir los horizontes aeroespaciales en su triple vertiente institucional, legislativa y operativa.

En lo institucional, se crearían el Órgano de Vigilancia Europea GNSS en 2004⁹ y la Agencia Europea para Sistemas Globales de Navegación por Satélite (GSA) en 2010, ambas con sede en Praga.¹⁰

En lo legislativo, la I Política Espacial Europea de 2006 dibujaría las líneas marco de la política aeroespacial comunitaria y formalizaría la colaboración en-

⁴ AGENCIA ESPACIAL EUROPEA (ESA, 2014). «1964-2014: Cincuenta años de cooperación espacial europea», (en línea: https://www.esa.int/Space_in_Member_States/Spain/1964-2014_Cincuenta_anos_de_cooperacion_espacial_europea).

⁵ ESA (2012). «Resumen del programa MSG», (en línea: https://www.esa.int/Space_in_Member_States/Spain/Resumen_del_programa_MSG).

⁶ ESA (2011). «Los servicios europeos de navegación por satélite», (en línea: https://www.esa.int/Space_in_Member_States/Spain/Los_servicios_europeos_de_navegacion_por_satelite).

⁷ COMISIÓN EUROPEA (2005). «La vigilancia mundial del medio ambiente y la seguridad (GMES): del concepto a la realidad», COM (2005) 565 final, (en línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:128170>).

⁸ INSTITUTO NACIONAL DE TÉCNICA AEROESPACIAL (INTA, 2025). «Servicio PRS de Galileo», (en línea: <https://www.inta.es/CPA/es/prs>).

⁹ REGLAMENTO (CE) n.º 1321/2004 del Consejo, de 12 de julio de 2004, relativo a las estructuras de gestión del programa europeo de radionavegación por satélite, artículo 1, (en línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32004R1321>).

¹⁰ REGLAMENTO (UE) n.º 912/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2010, por el que se crea la Agencia del GNSS Europeo, artículo 1, (en línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32010R0912>).

tre la UE y la ESA¹¹, culminando en la I Estrategia Espacial Europea (EEE) de 2016¹². También se actualizarían programas como el EGNOS y Galileo a través del Reglamento 683/2008, de 9 de julio de 2008, y se aprobarían nuevos programas clave, como el Programa Copernicus aprobado por el Reglamento 377/2014, de 3 de abril de 2014. Copernicus sustituiría al GMES y se convertiría en uno de los programas de observación de la Tierra más avanzados del mundo, ofreciendo servicios de seguridad, de vigilancia atmosférica, climática, marina y terrestre, y de respuesta a emergencias.¹³

En lo operativo, los progresos avanzarían tanto en el espacio como en la Tierra. En el espacio, *Integral* (2002) se convertiría en el primer observatorio del espacio en identificar simultáneamente objetos en rayos gama, X y luz visible¹⁴. En la Tierra, el telescopio Gaia exploraría la Vía Láctea, la materia oscura y los planetas enanos¹⁵, y el Servicio de Acceso a Datos EGNOS (EDAS) difundiría estos nuevos conocimientos¹⁶. Se lanzaría también el proyecto Infraestructura para la Resiliencia, la Interconectividad y la Seguridad por Satélite (IRIS), un servicio de promoción del uso de satélites de telecomunicaciones que forma parte del programa SESAR.¹⁷

La cuarta y última etapa se superpondría al Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027 y se caracterizaría por una reorientación de la política aeroespacial comunitaria. En efecto, el Reglamento 2021/696, de 28 de abril de 2021, establecería nuevos objetivos para la política aeroespacial de la UE en un contexto marcado por la dependencia tecnológica de la UE respecto de Estados Unidos (EEUU), el auge de nuevos competidores espaciales como China o la India, y el cuestionamiento de la seguridad europea surgido tras la guerra de Ucrania en 2022. Entre los nuevos objetivos del Reglamento 2021/696, destacarían:¹⁸

- Reforzar el papel de la UE en el sector espacial.
- Lograr una mayor seguridad y autonomía de la UE en el acceso al espacio.

¹¹ COMISIÓN EUROPEA (2007). «La Política Espacial Europea», COM(2007) 212 final, (en línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52007DC0212>).

¹² CONSEJO EUROPEO (2024). «Cronología: la política espacial de la UE», (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-space-programme/timeline-eu-space-programme>).

¹³ COPERNICUS (2025). «Servicios Copernicus», (en línea: <https://www.copernicus.eu/en/copernicus-services>).

¹⁴ ESA (2025). «Integral», (en línea: https://www.esa.int/Science_Exploration/Space_Science/Integral).

¹⁵ ESA (2023). «Gaia's decade of discoveries: unravelling the intricacies of our galaxy», (en línea: https://www.esa.int/Science_Exploration/Space_Science/Gaia/Gaia_s_decade_of_discoveries_unravelling_the_intricacies_of_our_galaxy).

¹⁶ AGENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA PARA EL PROGRAMA ESPACIAL (EUSPA, 2025). «20 steps to EUSPA», (en línea: <https://www.euspa.europa.eu/EUSPA20>).

¹⁷ ESA (2012). «Iris: los satélites de telecomunicaciones al servicio de la aviación civil», (en línea: https://www.esa.int/Space_in_Member_States/Spain/Iris_los_satelites_de_telecomunicaciones_al_servicio_de_la_aviacion_civil).

¹⁸ CONSEJO EUROPEO (2025). *Op. cit.*

- Proporcionar datos y servicios espaciales de gran calidad, actualizados y seguros.
- Alcanzar los beneficios socioeconómicos derivados del uso de dichos datos y servicios, incluyendo el crecimiento y la creación de empleo en la UE.

Para lograr estos objetivos, la Unión ha adoptado desde el 2021 nuevas medidas financieras, institucionales y operativas.

Bajo el ángulo financiero, la Comisión dotó al PEE de 14.800 millones de euros, la mayor partida recibida por el sector hasta la fecha¹⁹. El Fondo de Inversión Espacial (CASSINI), creado en 2023, aportó otros 1.000 millones de euros para la creación de empresas y la innovación disruptiva.²⁰

Bajo el ángulo institucional, se racionalizó la arquitectura aeroespacial europea mediante la integración de la GSA en la EUSPA en 2021 y la redistribución de competencias entre los distintos actores europeos. Así, la Comisión quedó encargada de gestionar el Sistema de Navegación Global por Satélite (EGNSS), la ESA de la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i), y la EUSPA de los programas Galileo y EGNOS²¹. La Unión nombró además al lituano Andrius Kubilius como primer Comisario europeo de Defensa y Espacio.²²

Bajo el ángulo operativo, la UE desplegó un abanico de medidas, incluyendo la unificación de los programas Copernicus, Galileo y EGNOS²³, y nuevas iniciativas:

- Estrategia Espacial de la UE para la Seguridad y la Defensa: lanzada en 2023, busca reforzar la seguridad y las capacidades de la UE en materia aeroespacial, prestando particular atención a las capacidades de doble uso y las asociaciones mundiales.²⁴
- Ley del Espacio Europeo: actualmente bajo negociación.²⁵
- Gestión del Tráfico Espacial (GTE): lanzada en 2022, busca reforzar la seguridad y las capacidades de la UE en materia satelital, mediante la coordi-

¹⁹ CONSEJO EUROPEO (2025). *Op. cit.*

²⁰ ACTUALIDAD AEROESPACIAL (2021). «Reglamento del Programa Espacial Europeo 21-27», (en línea: <https://actualidadaeroespacial.com/reglamento-del-programa-espacial-europeo-21-27>).

²¹ ACTUALIDAD AEROESPACIAL (2021). *Op. cit.*

²² MARTÍN SANJUAN, L. (2024). «Ismael López: «Hay más de un millón de desechos espaciales en órbita», Diario AS, (en línea: <https://as.com/actualidad/ciencia/ismael-lopez-hay-mas-de-un-millon-de-desechos-espaciales-en-orbita-n>).

²³ ACTUALIDAD AEROESPACIAL (2021). *Op. cit.*

²⁴ CONSEJO EUROPEO (2023). «Espacio: el Consejo adopta unas Conclusiones sobre la Estrategia Espacial de la UE para la Seguridad y la Defensa», (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/11/14/space-council-approves-conclusions-on-the-eu-space-strategy-for-security-and-defence>).

²⁵ LÓPEZ ORTIZ, C. (2025). Entrevista.

- nación legislativa de los EEMM y el establecimiento de asociaciones internacionales.²⁶
- IRIS2: lanzada en el 2023 como parte del Programa de Conectividad Segura de la UE 2023-2027, busca garantizar la soberanía digital de la UE y ofrecer servicios de comunicación ultrarrápidos y de alta seguridad en 2027.²⁷
 - En materia de vigilancia espacial (SSA): destacan el programa Vigilancia y Seguimiento Espaciales (SST, ver apartado IV.2), el programa Clima espacial y Objetos Cercanos a la Tierra (NEOs), y la Iniciativa de Comunicación Gubernamental por Satélite (GOVSATCOM).²⁸
 - En materia de infraestructuras:
 - *Euclid*: telescopio que estudia el universo oscuro.²⁹
 - *Norcia 3*: antena del espacio profundo de la ESA en Australia.³⁰
 - En materia de misiones espaciales, sólo en 2024:
 - *Ariane 6*: comienzo del montaje del mayor cohete producido en la UE, capaz de hacer hasta doce lanzamientos de satélites al año y de transportar astronautas europeos en misiones tripuladas desde territorio de la UE.³¹
 - *Cluster 2 «Salsa»*: primer satélite de la ESA en hacer una re-entrada segura.³²
 - *EarthCARE*: satélite explorador de nubes, aerosoles y radiación terrestres.³³
 - *Hera*: primera nave espacial de defensa planetaria de la ESA. Ha sido lanzada hacia el asteroide Dimorphos para estudiar cómo evitar los impactos de asteroides terrestres.³⁴

²⁶ CONSEJO EUROPEO (2022). «Consejo de Competitividad, 9-10 junio 2022», (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/compet/2022/06/09-10>).

²⁷ CONSEJO EUROPEO (2025). *Op. cit.*

²⁸ ACTUALIDAD AEROESPACIAL (2021). *Op. cit.*

²⁹ CASTANDER SERENTILL, J, y REBOLO LÓPEZ, R. (2023). «Euclid: investigando el universo oscuro», Sociedad Española de Astronomía, (en línea: <https://www.sea-astronomia.es/boletin/euclid-investigando-el-universo-oscuro>).

³⁰ ESA (2024). «ESA crowns new deep-space antenna in Australia», (en línea: https://www.esa.int/ESA_Multimedia/Videos/2024/10/ESA_crowns_new_deep-space_antenna_in_Australia).

³¹ EURONEWS (2024). «Europa ultima los preparativos para lanzar al espacio su nuevo cohete», (en línea: <https://es.euronews.com/next/2024/04/29/europa-ultima-los-preparativos-para-lanzar-al-espacio-su-nuevo-cohete>).

³² ESA (2024). «Goodnight, Cluster: brilliant end to trailblazing mission», (en línea: https://www.esa.int/Science_Exploration/Space_Science/Cluster/Goodnight_Cluster_brilliant_end_to_trailblazing_mission).

³³ ESA (2024). «Nº 30-2024: EarthCARE se lanza para estudiar el papel de las nubes y los aerosoles en el clima de la Tierra», (en línea: https://www.esa.int/Newsroom/Press_Releases/EarthCARE_se_lanza_para_estudiar_el_papel_de_las_nubes_y_los_aerosoles_en_el_clima_de_la_Tierra).

³⁴ ESA (2024). «Nº 57-2024: La misión de defensa planetaria Hera se dirige a un asteroide ya desviado», (en línea: https://www.esa.int/Newsroom/Press_Releases/La_mision_de_defensa_planetaria_Hera_se_dirige_a_un_asteroide_ya_desviado).

- *Sentinel-2C*: satélite más avanzado del programa Copernicus. Fue puesto en órbita durante el último vuelo del cohete europeo Vega-C.³⁵
- *Solaris*: busca desarrollar la tecnología necesaria para capturar la energía solar desde el espacio y enviarla de forma inalámbrica a estaciones en la Tierra.³⁶

— En materia de cooperación internacional:

- Cooperación EUSPA-Noruega, mediante el establecimiento de un Centro de Intercambio de Información y Análisis (ISAC) en Noruega.³⁷
- Cooperación ESA-SpaceX, mediante el lanzamiento de dos satélites Galileo por SpaceX.³⁸

En la actualidad, 2025 marca una fecha de efemérides en el sector aeroespacial, pues se cumplen 50 años del nacimiento de la ESA, 30 años de la navegación por satélites en Europa y 20 años de la creación de la EUSPA. En consecuencia, la UE ha anunciado un calendario con diversas misiones y eventos en material aeroespacial, convirtiendo 2025 en un año de órbitas dinámicas, de cambio y novedad continuos:

- 28-29 de enero: 17ª Conferencia s/ Espacio Europeo en Bruselas.
- 3 de febrero: Seminario del Día de la Industria, «Operaciones de Servicio Galileo II».³⁹
- 25-26 de marzo: Días de la Industria de la EUSPA.⁴⁰
- 1-7 de abril: 9ª Conferencia Europea s/ desechos espaciales en Bonn.⁴¹
- 23-27 junio: Simposio Planeta Vivo, «De la observación a la acción climática y sostenible por la Tierra» en Viena.⁴²
- 26-27 noviembre: 25º Consejo Ministerial de la ESA en Bremen.⁴³

³⁵ GREGORI, J. (2024). «Europa lanza el mejor satélite del sistema Copernicus», Cadena Ser, (en línea: <https://cadenaser.com/nacional/2024/09/03/europa-lanza-el-mejor-satelite-del-sistema-copernicus-cadena-ser>).

³⁶ ACTUALIDAD AEROESPACIAL (2024). «La ESA avanza en la tecnología para capturar energía en el espacio con la misión Solaris», (en línea: <https://actualidadaeroespacial.com/la-esa-avanza-en-la-tecnologia-para-capturar-energia-en-el-espacio-con-la-mision-solaris>).

³⁷ EUSPA (2024). «Introducing the EU Space Information Sharing and Analysis Centre», (en línea: <https://www.euspa.europa.eu/newsroom-events/news/eu-space-isac>).

³⁸ ACTUALIDAD AEROESPACIAL (2024). «SpaceX lanzó los dos satélites de la misión europea Galileo L13», (en línea: <https://actualidadaeroespacial.com/spacex-lanzo-los-dos-satelites-de-la-mision-europea-galileo-l13>).

³⁹ EUSPA (2025). «Supporting the Future of Galileo: EUSPA's Call for Service Operations 2027-2036», (en línea: <https://www.euspa.europa.eu/newsroom-events/news/supporting-future-galileo-euspa-call-service-operations-2027-2036>).

⁴⁰ EUSPA (2024). «EUSPA Industry Days». (en línea: <https://euspa-idays.eu>).

⁴¹ ESA (2025). «9th European Conference on Space Debris», (en línea: <https://space-debris-conference.sdo.esoc.esa.int/page/welcome>).

⁴² ESA (2025). «Living Planet Symposium», (en línea: <https://lps25.esa.int>).

⁴³ ESA (2025). «ESA's highlights in 2025», (en línea: https://www.esa.int/About_Us/Corporate_news/ESA_s_highlights_in_2025).

Capítulo III

CONSTELACIONES NACIONALES: LA POLÍTICA AEROESPACIAL ESPAÑOLA

1. Órbitas jurídicas: base legal de la política aeroespacial española

La política aeroespacial española se rige por un régimen legal tripartito, integrado por el Derecho Internacional, el Derecho de la Unión Europea y el Derecho nacional.

En primer lugar, la política aeroespacial española se rige por el Derecho Internacional derivado de los compromisos asumidos por España como Estado Miembro de la ONU y de los compromisos derivados de acuerdos internacionales bilaterales entre España y terceros países. Así pues, España es parte de y la política aeroespacial española se construye sobre las siguientes órbitas jurídicas:

- Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, de 27 de enero de 1967.
- Acuerdo sobre el salvamento, la devolución de astronautas y la restitución de objetos lanzados al espacio ultraterrestre, hecho en Londres, Moscú y Washington el 22 de abril de 1968.
- Convenio sobre la responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales, hecho en Londres, Moscú y Washington, el 29 de marzo de 1972.
- Convenio sobre el registro de objetos lanzados al espacio ultraterrestre, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 12 de noviembre de 1974.
- Acuerdo de cooperación científica entre el Reino de España y los EEUU de América sobre la estación de seguimiento de la Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio (NASA), hecho en Madrid el 10 de junio de 2024.
- Acuerdo de confidencialidad (ADC) entre la Ministra de Defensa del Reino de España y el Ministro de Defensa de la República Francesa en relación con

el intercambio de información sobre el sistema CSO (componente espacial óptico), hecho en París y Madrid el 16 de abril y 3 de julio de 2018.

- Protocolo de Acuerdo Bilateral para la cooperación en actividades espaciales con fines pacíficos entre la Agencia Espacial Italiana (ASI) y la Agencia Espacial Española (AEE), hecho en Milán el 17 de octubre de 2024.⁴⁴
- Acuerdo de colaboración entre la AEE y la Fuerza Aeroespacial Colombiana, hecho en Madrid el 19 de diciembre de 2024.⁴⁵

En segundo lugar, la política aeroespacial española se fundamenta en el DUE (ver apartado II.1), como consecuencia de la entrada de España en la Unión en 1986. Sin embargo, la UE y los EEMM disponen de una competencia compartida en materia espacial, lo cual lleva al tercer punto.

En último lugar, la política aeroespacial española está sujeta a un marco regulatorio nacional específico, que comprende una amplia normativa constitucional, legal y reglamentaria. En este sentido, podrían destacarse las siguientes órbitas jurídicas nacionales:

- Artículo 149.1.15 de la Constitución Española: «El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: [...] Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica»
- Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.
- Real Decreto 158/2023, de 7 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal «Agencia Espacial Española».

2. Órbitas de conquista: objetivos de la política aeroespacial española

Los objetivos de la política aeroespacial española se alinean con el triple régimen legal antes analizado.

Así pues, bajo la óptica internacional, España se adhiere a los objetivos asumidos por los tratados de los que forma parte. A modo ilustrativo, recupera los objetivos del artículo I párrafo 1 del Tratado sobre el espacio ultraterrestre de 1967, que somete la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, al provecho e interés de todos los países.

⁴⁴ EMBAJADA DE ITALIA EN ESPAÑA (2024). «Firma de un protocolo italo-español de cooperación en actividades espaciales entre ASI y AEE (Milán, 17 de octubre de 2024)», (en línea: https://ambmadrid.esteri.it/es/news/dall_ambasciata/2024/10/firma-di-un-protocollo-italo-spagnolo-di-cooperazione-in-attivita-spaziali-tra-asi-e-ae-milano-17-ottobre-2024).

⁴⁵ FUNDACIÓN CONSEJO ESPAÑA-COLOMBIA (2024). «Acuerdo entre la Agencia Espacial Española y la Fuerza Aeroespacial Colombiana», (en línea: <https://www.espana-colombia.org/articulo/acuerdo-entre-la-agencia-espacial-espanola-y-la-fuerza-aeroespacial-colombiana>).

Bajo la óptica comunitaria, España queda vinculada por los objetivos en materia aeroespacial a los que se refieren los Tratados fundacionales (ver apartado II.2).

Bajo la óptica nacional, los objetivos de la política aeroespacial española se recogeen en el artículo 2 de la Ley 14/2011, que busca:

- «a) Fomentar la investigación científica y técnica abierta, inclusiva y responsable en todos los ámbitos del conocimiento, como factor esencial para desarrollar la competitividad y el bienestar social, mediante la creación de un entorno económico, social, cultural e institucional favorable al conocimiento y a la innovación.»
- «b) Impulsar la transferencia de conocimiento, favoreciendo la interrelación de los agentes y propiciando una eficiente colaboración público-privada, así como la cooperación entre las distintas áreas de conocimiento y la formación de equipos transdisciplinares.»

3. Órbitas dinámicas: evolución de la política aeroespacial española

La historia de la política aeroespacial española podría dividirse en cuatro etapas bien diferenciadas.

La primera etapa, aeronáutica, abarcaría la primera mitad del siglo XX. Antonio Fernández Santillana realizaría en 1909 el primer vuelo en aeroplano y, dos años más tarde, nacería la aviación militar española en el aeródromo de Cuatro Vientos. En 1920, Juan de la Cierva patentaría el Autogiro C1 ; en 1927, se fundaría Iberia ; y, en 1928, María Bernaldo de Quirós se convertiría en la primera mujer piloto española. El componente espacial no vería la luz sino hasta 1942, con la creación del Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial Esteban Terradas (INTA).⁴⁶

Tras una fase bisagra en los años 1950, de escaso desarrollo aeroespacial nacional, los años 1960 a 1980 marcarían la segunda etapa y el pistoletazo de salida de España en el espacio. En 1960, el INTA firmaría un acuerdo para la construcción de la primera estación de la NASA en España, en Maspalomas (Gran Canaria), y en 1971 INTASAT se convertiría en el primer satélite artificial español lanzado en órbita⁴⁷. Además, se desarrollarían infraestructuras como la Estación de Seguimiento de Satélites de Robledo de Chavela (Madrid) en 1974 y la Estación de VILLafraña SPain (VILSPA) en Villafraña del Castillo en 1978

⁴⁶ FUNDACIÓN DE AERONÁUTICA Y ASTRONÁUTICA ESPAÑOLAS (2024). «Historia aeroespacial española», (en línea: <https://fundacion-faac.org/historia-aeronautica-astronautica-espanolas>).

⁴⁷ *Ibid.*

(renombrada Centro Europeo de Astronomía Espacial, ESAC, en 2004 y reubicada en Villanueva de la Cañada).⁴⁸

La tercera etapa, de 1980 al 2020, consolidaría el sector aeroespacial español. En esta fase, destacarían la creación de Hispasat en 1989, la constitución del Sistema de Observación de la Tierra por Satélite (Helios) en 1994, y el lanzamiento de los satélites de observación de la Tierra *Minisat 01* (1997), *Ingenio* (2014) y *PAZ* (2018).⁴⁹ España también participaría en el programa *Starlight* de observación del cielo nocturno, como parte de la iniciativa Cielos Oscuros (2007) impulsada por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEUEC) español.⁵⁰

La cuarta etapa, de 2020 a la actualidad, se caracterizaría por la expansión del sector en varios niveles: estratégico, financiero, institucional y operativo.

En lo estratégico, la política aeroespacial española se guía actualmente por la Estrategia de Seguridad Nacional de 2021, cuyo Capítulo III describe el espacio como «la última frontera de confrontación geopolítica». Se añade el Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica Aeroespacial (PERTE Aeroespacial, 2022), que redefine las prioridades estratégicas de la política aeroespacial española.⁵¹

En lo financiero, el sector aeroespacial aportó 13.094 millones de euros en 2020, es decir un 1.02% del Producto Industrial Bruto (PIB) y un 5.4% del PIB industrial. También creó 25.563 empleos directos, principalmente en Madrid, Castilla-la-Mancha, Castilla-y-León, Andalucía y el País Vasco. Además, bajo el PERTE Aeroespacial, se crea Innvierte Aeroespacial, una iniciativa de coinversión público-privada en *start-ups*, y Aerofondo, una estrategia de inversiones basada en capital flexible a largo plazo.⁵²

En lo institucional, el PERTE Aeroespacial propone crear tres nuevos órganos en la arquitectura aeroespacial española: la AEE, el Grupo de Trabajo interministerial y la Alianza por el PERTE Aeroespacial. La AEE, creada en 2023 y con sede en Sevilla, desarrolla y ejecuta la política espacial nacional. El Grupo de Trabajo, todavía en fase de negociación, se configuraría como un órgano de cooperación interministerial, frente a la Alianza por el PERTE Aeroespacial, con-

⁴⁸ DOS SANTOS, J. (2025). «La Agencia Espacial Europea encarga el estudio de la materia oscura a la empresa alavesa AVS», Cadena Ser, (en línea: <https://cadenaser.com/euskadi/2025/01/27/la-agencia-aeroespacial-europea-encarga-el-estudio-de-la-materia-oscura-a-la-empresa-alavesa-avs-ser-vitoria>).

⁴⁹ FUNDACIÓN DE AERONÁUTICA Y ASTRONÁUTICA ESPAÑOLAS. *Op. cit.*

⁵⁰ LÓPEZ ORTIZ, C. *Op. cit.*

⁵¹ LOSA, J. L. (2023). «Europa decide estos días en Sevilla sobre su futuro en el espacio sin EEUU y Rusia», El Confidencial, (en línea: https://www.elconfidencial.com/espana/andalucia/2023-11-05/europa-sevilla-futuro-espacio-eeuu-rusia_3766915).

⁵² GOBIERNO DE ESPAÑA (2022). «Resumen ejecutivo - PERTE Aeroespacial», p.5, (en línea: https://www.ciencia.gob.es/dam/jcr:d7c70688-e29e-4e5e-93e4-e73a90c792c3/PERTE_Aeroespacial_Resumen_Ejecutivo.pdf).

cebada como un foro de diálogo público- privado con participación de Comunidades Autónomas, organismos públicos de investigación, y empresas.⁵³

En lo operativo, el PERTE Aeroespacial prevé las siguientes iniciativas:

- Plan Tecnológico Aeronáutico (PTA): aspira a producir aviones cero emisiones y vehículos aéreos no tripulados (UAV).⁵⁴
- Constelación Atlántica: en cooperación con Portugal, busca lanzar una constelación de 16 satélites de observación meteorológica⁵⁵ y desarrollar el primer satélite geoestacionario del mundo con dos sistemas de comunicaciones cuánticas.⁵⁶
- Planes complementarios de I+D+I: destacan el Programa Tecnológico Espacial (PTE) 2024-2027, del Centro para el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (CDTI)⁵⁷, así como ECO-AERO, primer ecosistema empresarial de innovación aeroespacial en España.⁵⁸

Por último, esta cuarta etapa se caracteriza por una intensa agenda nacional. Tras la Cumbre de Sevilla sobre la Industria Espacial y de Defensa de 2023⁵⁹, Madrid acogió en 2024 el IV Congreso Jurídico Espacial⁶⁰ y el Foro de Innovación, Talento y Educación Aeroespacial⁶¹. En febrero de 2025, se celebraron también la VI Cumbre del *Small Satellites & Services International Forum (SSSIF)* en Málaga⁶² y la Cumbre de Servicios Basados en Satélites para la Gestión de Riesgos de Desastres en Barcelona.⁶³

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ HUFFINGTON POST (2025). «Ponen fecha a la «conquista del mundo» de España en compañía de una inesperada aliada», (en línea: <https://www.huffingtonpost.es/sociedad/ponen-fecha-conquista-mundo-espana-compania-inesperada-aliada.html>).

⁵⁶ GASCÓN, M. (2024). «Elon Musk lanza al espacio este viernes un innovador satélite español reciclable», 20 minutos, (en línea: <https://www.20minutos.es/tecnologia/actualidad/elon-musk-spacex-lanza-espacio-innovador-satelite-espanol-reciclable-5588626>).

⁵⁷ CENTRO PARA EL DESARROLLO TECNOLÓGICO Y LA INNOVACIÓN (CDTI, 2025). «Programa Tecnológico Espacial (PTE)», (en línea: <https://www.cdti.es/ayudas/programa-tecnologico-espacial-pte>).

⁵⁸ MARTÍNEZ, G. (2024). «ECO-AERO primer ecosistema de innovación aeroespacial», *Avion Revue*, (en línea: <https://www.avionrevue.com/industria/eco-aero-primer-ecosistema-de-innovacion-aeroespacial>).

⁵⁹ LOSA, J. L. *Op. cit.*

⁶⁰ ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE DERECHO AERONÁUTICO Y ESPACIAL (2024). «IV Congreso Jurídico Espacial 2024», (en línea: <https://aedae-aeroespacial.org/iv-congreso-juridico-espacial-2024>).

⁶¹ FORUM DE INNOVACIÓN, TALENTO Y EDUCACIÓN AEROESPACIAL (2025). «FITEA», (en línea: <https://fitea.org>).

⁶² ANDALUCÍA AEROSPACE (2024). «El SSSIF se consolida como el principal evento sobre el ‘Nuevo Espacio’ en Europa con más de 400 expertos del sector espacial internacional», (en línea: <https://andaluciaaerospace.com/el-sssif-se-consolida-como-el-principal-evento-sobre-el-nuevo-espacio-en-europa-con-mas-de-400-expertos-del-sector-espacial-internacional>).

⁶³ EURISY (2025). «Satellite-based Services for Disaster Risk Management in Spain», (en línea: <https://www.eurisy.eu/event/satellite-based-services-for-disaster-risk-management-spain/about>).

Capítulo IV

CONSTELACIONES CONJUNTAS: EL PAPEL DE ESPAÑA EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA AEROESPACIAL COMUNITARIA

1. Órbitas de observación: el papel del capital físico español en la construcción de la política aeroespacial de la UE

En 1856, el astrónomo real escocés, Charles Piazzi Smyth, viajó a Tenerife para demostrar que, como sugiriese Isaac Newton dos siglos antes, las mejores observaciones astronómicas se obtenían desde las cumbres de las montañas. En 1972, el sueco Göran Hosinsky, el noruego Lars Staveland y el alemán Hubertus Wöhl, visitaron la isla de Capri, el sur de Grecia y el sur de Portugal, antes de recabar en Canarias, deducir que estas islas tenían las mejores cumbres más propicias para la observación espacial e instalar en Roque de los Muchachos (La Palma) un telescopio solar. En 1975, el español Francisco Sánchez estudió el potencial del Teide (Tenerife), trasladó allí parte del observatorio espacial y fundó el Instituto de Astrofísica de Canarias (IAC). Con ello, las investigaciones de distintos científicos europeos derivaron en la creación de los Observatorios de Canarias (OCAN), considerados «dos de los mejores observatorios internacionales del mundo y la mayor infraestructura científica para observaciones astrofísicas de la UE» por Casiana Muñoz Tuñón, Subdirectora del IAC.⁶⁴

La importancia del capital físico español en la política aeroespacial europea siguió creciendo en los años siguientes, particularmente con la entrada de España en la ESA en 1975⁶⁵. Concretamente, el papel del capital físico español en la construcción de la política aeroespacial comunitaria podría estudiarse siguiendo un criterio de clasificación orgánica y diferenciando las infraestructuras aeroes-

⁶⁴ INSTITUTO DE ASTROFÍSICA DE CANARIAS (2024). «Prospecciones astronómicas en La Palma», Revista Paralajes, nº1, pp. 22-24, (en línea: https://iac.es/system/files/documents/2025-01/PARALAJES_La%20Palma_LR.pdf).

⁶⁵ SOCIEDAD ESPAÑOLA DE ASTRONOMÍA (2025). «Agencia Espacial Europea», (en línea: <https://www.sea-astronomia.es/glosario/agencia-espacial-europea>).

paciales de la UE en España de las infraestructuras aeroespaciales de España en la UE.

Por un lado, la ESA dispone de amplias infraestructuras aeroespaciales en España:

- Centros de Incubación de Empresas (BICs). España cuenta con un BIC en Barcelona (2014) y otro en Madrid (2017)⁶⁶. El 5 de febrero de 2025, el Gobierno de Castilla-la-Mancha propuso establecer un tercero en Albacete.⁶⁷
- Estación de Seguimiento de Satélites de Espacio Profundo de Cebreros DSA-2. Situada en Ávila, es una de las tres estaciones terrestres de espacio profundo de la ESA, junto con las de New Norcia (Australia) y Malargüe (Argentina). Busca garantizar la futura comunicación con misiones de espacio profundo⁶⁸ a través de una antena equipada con un Sistema de Calibración de Apuntamiento desarrollado por el Centro Europeo de Operaciones Espaciales (ESOC) de la ESA.⁶⁹
- ESAC. Localizado en Villanueva de la Cañada (Madrid), este centro gestiona los telescopios espaciales y las misiones planetarias de la ESA, y es el primer receptor de datos enviados desde el espacio, incluyendo señales de agujeros negros y de exoplanetas⁷⁰. A través del ESAC, España ha participado en hitos de la ESA como:
 - La preparación, comunicación, monitoreo y publicidad de múltiples misiones de exploración. En particular: *Giotto* (1985, investigación del cometa Halley)⁷¹, *SOHO* (1995, estudio del interior, la superficie y la atmósfera del Sol)⁷², *Mars Express* (2003, estudio del «Planeta Rojo»), *Rosetta* (2004, primera misión de exploración a largo plazo de un cometa), *Huygens* (2004, exploración de la luna Titán de Saturno), *Venus Express* (2005, primera misión europea de exploración de Venus), *Herschel* (2009, observación de las primeras estrellas y galaxias del universo a través del espejo de telescopio más grande del mundo), *Planck* (2009, primer observatorio espacial europeo en estudiar el Fondo Cósmico

⁶⁶ ESA (2017). «Dosier de prensa: ESA BIC Comunidad de Madrid», (en línea: https://www.esa.int/Space_in_Member_States/Spain/Dosier_de_prensa_ESA_BIC_Comunidad_de_Madrid).

⁶⁷ CADENA SER (2025). «¿Un centro de la Agencia Espacial Europea (ESA) en Albacete? La Junta lo va a pedir al Ministerio», (en línea: <https://cadenaser.com/castillalamancha/2025/02/06/un-centro-de-la-agencia-espacial-europea-esa-en-albacete-la-junta-lo-va-a-pedir-al-ministerio-radio-albacete>).

⁶⁸ ESA (2012). «ESA's window to the universe», p.5, (en línea: <https://esamultimedia.esa.int/multimedia/publications/BR-283/offline/download.pdf>).

⁶⁹ ESA (2025). «Europe's Access to Deep Space - The Deep Space Ground Station in Spain», p.2, (en línea: https://esamultimedia.esa.int/images/corporate/cebreros/ESAC_Cebreros_brochure.pdf).

⁷⁰ ESA (2012). «ESA's window to the universe», *Op. cit.*, p.3.

⁷¹ ESA (2016). «Giotto aproximándose al Cometa Halley», (en línea: https://www.esa.int/Space_in_Member_States/Spain/Giotto_aproximandose_al_Cometa_Halley).

⁷² ESA (2025). «SOHO overview», (en línea: https://www.esa.int/Science_Exploration/Space_Science/SOHO_overview2).

de Microondas), *Gaia* (2013, mapeo tridimensional de la Vía Láctea), *BepiColombo* (2015, misión conjunta con Japón hacia Mercurio), *Solar Orbiter* (2017, misión conjunta con la NASA para estudiar el Sol)⁷³, *Cheops* (2019, estudio de exoplanetas).⁷⁴

- La construcción y el lanzamiento de satélites. En particular: *Cluster* (estudio del entorno magnético terrestre) e *Hispasat 1E* (telecomunicaciones).⁷⁵
- La construcción de telescopios. En particular: *ISO* (1995, primer observatorio infrarrojo en órbita del mundo), *XMM-Newton* (1999, telescopio de rayos X más sensible del mundo, utilizado para estudiar fenómenos violentos como agujeros negros), *Integral* (2002, detección de algunos de los eventos más energéticos del cosmos, como estallidos de rayos gamma), *Euclid* (2019, mapeo de la estructura a gran escala del Universo).⁷⁶

Por otro lado, España dispone de infraestructuras aeroespaciales nacionales que se añaden a la red aeroespacial de la UE, como por ejemplo:

— Bajo dependencia del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC):

- El Centro de Astrobiología (CAB) de Torrejón de Ardoz. El 23 de enero de 2025, el CAB, que lideraba el proyecto KOBÉ de la UE, descubrió el primer sistema planetario en una de las 50 estrellas que monitoriza.⁷⁷
- El Instituto de Astrofísica de Andalucía (IAA) y el Centro Astronómico Hispano en Andalucía (CAHA), antes conocido como Observatorio de Calar Alto. El CAHA es el observatorio más grande de la UE.⁷⁸
- El Instituto Mediterráneo de Estudios Avanzados (IMEDEA). Participa en el proyecto AquaVista de los programas Copernicus y Horizonte Europa.⁷⁹

— Bajo dependencia del INTA:

⁷³ ESA (2012). «ESA's window to the universe», *Op. cit.*, p.5.

⁷⁴ ESA (2019). «CHEOPS - Dossier de prensa», (en línea: https://www.esa.int/Space_in_Member_States/Spain/CHEOPS_-_Dossier_de_prensa).

⁷⁵ ESA (2012). «ESA's window to the universe», *Op. cit.*, p.6.

⁷⁶ *Ibid.*, p.5.

⁷⁷ INTA (2025). «Descubierto el primer sistema planetario del experimento KOBÉ», (en línea: https://www.inta.es/INTA/en/comunicacion/noticias/Noticia_1738657108838/#:~:text=Un%20equipo%20de%20investigadores%20de,que%20monitoriza%20el%20proyecto%20KOBÉ).

⁷⁸ CENTRO ASTRONÓMICO HISPANO EN ANDALUCÍA (2025). «Observatorio astronómico de Calar Alto», (en línea: <https://www.caha.es/es>).

⁷⁹ DÍAZ, I. (2025). Entrevista.

- El Centro Europeo de Servicios de Navegación por Satélite Galileo en Torrejón de Ardoz. Como su nombre indica, este centro gestiona uno de los programas estrella de la UE, el programa Galileo.
- El Centro de Experimentación de El Arenosillo (CEDEA) en Mazagón (Huelva).
- El Centro Espacial de Canarias (CEC), también conocido como Estación de Maspalomas (Gran Canaria). Apoya programas comunitarios como Helios (ver apartado III.3).⁸⁰
- La Estación de Espacio Profundo de Robledo de Chavela (MDSCC) en Madrid.

Por último, España contribuye a la construcción de la política aeroespacial comunitaria mediante la negociación y construcción de nuevas infraestructuras, como el Telescopio Solar Europeo en Roque de los Muchachos, en preparación desde 2021⁸¹, o el centro Phi-Lab del Parque Mediterráneo de la Tecnología de Castelldefels (Barcelona), acordado con la ESA en 2024 y dirigido a capacitar la UE en la lucha contra el cambio climático.⁸²

2. Órbitas de conocimiento: el papel del capital humano español en la construcción de la política aeroespacial de la UE

«La investigación en microgravedad abre un mundo de posibilidades para generar conocimiento y nuevas aplicaciones que no se pueden reproducir en la Tierra»⁸³. Con esta frase, la primera astronauta española de la ESA, Sara García Alonso, explicaba el nexo de unión entre su investigación sobre el cáncer y el espacio exterior, resaltando la importancia del conocimiento. En este sentido, España ha desarrollado un papel fundamental en la construcción de la política aeroespacial de la UE, aportando un capital humano altamente cualificado y capaz de expandir los límites del conocimiento.

⁸⁰ MINISTERIO DE DEFENSA (2025). «Centro de Sistemas Aeroespaciales de Observación (CESAEROB - Historia)», (en línea: https://ejercitodelaireydeespacio.defensa.gob.es/EA/ejercitodelaire/es/Unidades/Unidad/a23b1e35-9f2a-11ee-b1b1-005056bf91c5/?resourceId=a23b1e35-9f2a-11ee-b1b1-005056bf91c5&path=/sites/internet.es/content/unidad/unidad_00054.xml#gsc.tab=0).

⁸¹ INSTITUTO DE ASTROFÍSICA DE CANARIAS (2021). «The European Solar Telescope will be installed on La Palma», (en línea: <https://www.iac.es/en/outreach/news/european-solar-telescope-will-be-installed-la-palma>).

⁸² INSTITUT D'ESTUDIS ESPACIALS DE CATALUNYA (2024). «España lanza el Phi-LabNET de la ESA en Barcelona para impulsar la innovación espacial», (en línea: <https://www.ieec.cat/es/espana-lanza-el-phi-labnet-de-la-esa-en-barcelona-para-impulsar-la-innovacion-espacial>).

⁸³ UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO (2024). «Sara García Alonso: «La ciencia no es un gasto. Es una inversión que retorna con creces a los países que apuestan por ello»», Noticias Campus, (en línea: <https://www.ehu.eus/es/web/campus/-/sara-garcia-alonso-la-ciencia-no-es-un-gasto-sino-una-inversion?>).

En primer lugar, España ha aportado talento científico, reflejado en la presencia de astronautas, ingenieros, astrofísicos y técnicos españoles en la ESA. El primer astronauta español, Pedro Duque, fue seleccionado en 1992 para formar parte del Cuerpo de Astronautas de la ESA y participó en la misión conjunta ESA-Rusia *EuroMir 94* dos años más tarde⁸⁴. En 2022, Pablo Álvarez Fernández y Sara García Alonso fueron seleccionados como nuevos astronautas de reserva de la ESA entre más de 23.000 candidatos, visibilizando así el potencial del capital científico español. Más recientemente, el Presidente del CAB, Álvaro Giménez, ha sido seleccionado para actuar como asesor en algunas de la ESA.⁸⁵

Instituciones científicas como el CSIC y el Instituto de Ciencias del Espacio (ICE) también han reforzado el capital científico español y comunitario. Por ejemplo, en el caso del CSIC, Isabel Díaz, Vicepresidenta adjunta de Internacionalización y Cooperación, destaca el papel de España en el SST: «el sistema europeo de vigilancia espacial que proporciona servicios a los operadores de satélites para evitar colisiones con basura espacial, además de detectar y monitorizar reentradas y fragmentaciones. En este proyecto colaboramos con más de una docena de agencias espaciales europeas, y el proyecto de hecho lo lidera la AEE»⁸⁶. Por lo que respecta al ICE, «España ha firmado una contribución instrumental, que lidera Miquel Nofrarias del ICE-CSIC, y una contribución a la explotación científica, que lidera Carlos F. Sopena también del ICE-CSIC, y que por un lado involucra un centro de datos y por otra parte diseño de algoritmos».⁸⁷

En segundo lugar, España ha aportado calidad académica. La Universitat Politècnica de Catalunya, la Universidad de Vigo y la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) concentran la mayor parte de las publicaciones académicas españolas en el ámbito aeroespacial. Más aún, algunas universidades han participado directamente en programas de la ESA. Por ejemplo, la UAB impulsó el programa Autenticación de Mensaje de Navegación de Servicio Abierto (OSNMA+), un programa gratuito de autenticación de datos para los usuarios globales del Servicio Abierto de Galileo.⁸⁸

Por último, España aporta una amplia red de diplomáticos desplegados en otros EEMM y capaces de reforzar la política aeroespacial de la UE. Como botón de muestra, la Embajadora de España en Eslovaquia, Lorea Arribalzaga, no sólo impulsó la instalación del Telescopio Solar Europeo de La Palma (ver apartado IV.1), sino también la firma del acuerdo de cooperación entre el CSIC y la Astro-

⁸⁴ ESA (2015). «Pedro Duque», (en línea: https://www.esa.int/Space_in_Member_States/Spain/Pedro_Duque3).

⁸⁵ DÍAZ, I. (2025). *Op. cit.*

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ EUSPA (2025). «OSNMA+», (en línea: <https://www.euspa.europa.eu/opportunities/fundamental-elements/project-portfolio/osnma>).

nomický ústav Slovenskej Akadémie vied de Eslovaquia⁸⁹. Es decir, a través de la intermediación del servicio exterior, se logró reforzar la cooperación espacial entre dos EEMM, con sus consiguientes ramificaciones en la construcción de la política aeroespacial de la UE.

3. Órbitas de liderazgo: el papel del capital productivo español en la construcción de la política aeroespacial de la UE

En mayo de 2024, la Ministra de Ciencia, Innovación y Universidades, Diana Morant, recordaba que «España ocupa la cuarta posición de liderazgo en el sector espacial en la UE»⁹⁰. Este liderazgo se refleja en el impacto del sector privado sobre la construcción de la política aeroespacial comunitaria.

Tradicionalmente, una plétora de empresas españolas han liderado la política aeroespacial de la UE. Aquellas de mayor arraigo en la industria europea han sido:

- Idneo Technologies. Esta empresa ha participado en la construcción de la antena *MAGICA* de la EUSPA, que aumentará las bandas de frecuencia GNSS.⁹¹
- Indra. Esta multinacional lidera el área Reducción de Riesgos por Desastre del programa Copernicus desde 2012⁹² y ha participado en la construcción del satélite *Draco*, dedicado a estudiar la reentrada a la atmósfera de satélites inoperativos⁹³. Tras el anuncio de compra del grupo Hispasat-Hisdesat por parte de Indra el 2 de febrero de 2025, se prevé la entrada de Indra en los programas europeos IRIS2 (ver apartado II.3) y SpaceRise, «un megaproyecto europeo que pretende construir 290 satélites multiorbitales para competir» con los estadounidenses Starlink y Kuiper.⁹⁴

⁸⁹ DÍAZ, I. (2025). Conferencia de la Presidenta del CSIC en la visita del curso selectivo de la Escuela Diplomática.

⁹⁰ AGENCIA ESPACIAL ESPAÑOLA (2024). «Diana Morant: El sector espacial español está contribuyendo a consolidar el crecimiento económico de nuestro país», (en línea: <https://www.aee.gob.es/Noticias/2024/mayo/sector-espacial-economia.html#:~:text=La%20ministra%20tambi%C3%A9n%20ha%20recordado,del%20espacio%20en%20primera%20persona%E2%80%9D>).

⁹¹ EUSPA (2025). «MAGICA - Multi-frequency Automotive GNSS Integrated Antenna», (en línea: <https://www.euspa.europa.eu/opportunities/fundamental-elements/project-portfolio/magica-multi-frequency-automotive-gnss>).

⁹² INDRA (2019). «Indra refuerza la protección anti-tsunami de ciudades», (en línea: <https://www.indra-company.com/es/noticia/indra-refuerza-proteccion-anti-tsunami-ciudades>).

⁹³ TRELLES, G. (2024). «17 millones de euros para medio día en el espacio: España construirá un satélite que será destruido en menos de 24 horas», Infobae, (en línea: <https://www.infobae.com/espana/2024/09/26/17-millones-de-euros-para-medio-dia-en-el-espacio-espana-construira-un-satelite-que-sera-destruido-en-menos-de-24-horas>).

⁹⁴ LORENZO, A. (2024). «Indra multiplica su interés por Hispasat al participar en el proyecto europeo Iris2», El Economista, (en línea: <https://www.eleconomista.es/telecomunicaciones/noticias/13066899/11/24/indra-multiplica-su-interes-por-hispasat-al-participar-en-el-proyecto-europeo-iris2.html>).

- GMV. Esta empresa ha participado en los siguientes proyectos de la ESA y EUSPA:
 - *GLAD*: sistema que amplía la frecuencia única del GPS a la multi-constelación de doble frecuencia propia de Galileo.⁹⁵
 - *Sentinel*: satélites del programa Copernicus, desarrollados por GMV y SENER.
 - *Proba-3*: pareja de naves espaciales que producirán eclipses solares artificiales en órbita, para así obtener vistas prolongadas de la corona solar.⁹⁶
- Pildo Labs. Esta empresa catalana participa en el *GEODESY*, un programa de navegación de drones basado en un receptor multi-frecuencia de Galileo.⁹⁷
- PLD Space. En 2024, esta empresa presentó *Lince*, el primer proyecto de cápsula tripulada desarrollada por una empresa privada en la UE.⁹⁸
- Sener. El 6 de febrero de 2025, Sener anunció junto con Navantia su participación en el proyecto europeo *OPTIMAS*, que busca proteger las comunicaciones mediante tecnologías de encriptación de última generación y claves cuánticas.⁹⁹
- TEDAE. Junto con Airbus Defence and Space y Thales Alenia Space, TEDAE construyó el satélite *SpainSat NG I*, lanzado el 30 de enero de 2025 a bordo de un cohete Falcon 9 de SpaceX. Se trata del satélite de comunicaciones militares más avanzado de Europa hasta la fecha. Junto con su gemelo, *SpainSat NG II*, garantizará comunicaciones seguras desde Brasil hasta Singapur, a partir de 2026.¹⁰⁰

Más recientemente, la industria aeroespacial española parece haberse diversificado, apareciendo nuevas *start-ups* con presencia en la política aeroespacial de la UE:

⁹⁵ EUSPA (2025). «GLAD - GLoBal ARAIM for Dual-Constellation», (en línea: <https://www.euspa.europa.eu/opportunities/fundamental-elements/project-portfolio/glad-global-araim-dual-constellation>).

⁹⁶ ESA (2024). «Proba-3, el satélite doble creador de eclipses, entra en órbita», (en línea: https://www.esa.int/Space_in_Member_States/Spain/Proba-3_el_satelite_doble_creador_de_eclipses Entra_en_orbita).

⁹⁷ EUSPA (2025). «GEODESY - Galileo Enhanced Operation Drone SYstem», (en línea: <https://www.euspa.europa.eu/opportunities/fundamental-elements/project-portfolio/geodesy-galileo-enhanced-operation-drone>).

⁹⁸ HUFFINGTON POST (2024). «España arranca desde Elche su plan para conquistar el espacio», (en línea: <https://www.huffingtonpost.es/sociedad/espana-arranca-elche-plan-conquistar-espaciobr.html>).

⁹⁹ SENER (2025). «Arranca OPTIMAS, proyecto europeo para comunicaciones ciberseguras en espacio libre liderado por monodon by Navantia en colaboración con Sener», (en línea: <https://www.group.sener/noticias/arranca-el-proyecto-europeo-optimas>).

¹⁰⁰ MARTÍN SANJUAN, L. (2025). «Lanzado con éxito el mejor satélite español: Marcará la diferencia», Diario AS, (en línea: <https://as.com/actualidad/ciencia/lanzado-con-exito-el-mejor-satelite-espanol-marcar-la-diferencia-n>).

- Aistech Space, B2Space e Hydra Space. En noviembre de 2024, estas tres *start-ups* españolas superaron un proceso selectivo entre más de 110 candidatos y accedieron al Acelerador de Empresas Cassini de la EUSPA.¹⁰¹
- AVS. En enero 2025, esta empresa alavesa firmó un contrato con la ESA para participar en una misión destinada a estudiar la materia oscura.¹⁰²
- FOSSA Systems. El 13 de enero de 2025, esta *start-up* española lanzó los *FOSSASats 3U*, tres nanosatélites diseñados y ensamblados en la sede empresarial de Madrid. Los nanosatélites presentan varias ventajas, incluyendo su menor tamaño (54 centímetros), su mayor vida útil (5-7 años frente a los 12-18 meses anteriores) y su menor impacto ambiental (al desintegrarse al dejar de funcionar).¹⁰³
- Open Cosmos. El 1 de marzo de 2025, esta *start-up* española anunció que liderará el desarrollo de la constelación de satélites *NanoMagSat* de la ESA, uniéndose así a *Scout*, un programa para desarrollar nanosatélites dotado de 35 millones de euros.¹⁰⁴
- Satlantis. El 16 de enero de 2025, el grupo vasco lanzó *Garai*, primer precursor de la Constelación Atlántica (ver apartado III.3).¹⁰⁵

¹⁰¹ HERRANZ, P. (2024). «Tres empresas espaciales españolas acceden al Acelerador de Empresas Cassini de Euspa», Infoespacial, (en línea: <https://www.infoespacial.com/texto-diario/mostrar/5059743/tres-em-presas-espaciales-espanolas-acceden-acelerador-empresas-cassini-euspa>).

¹⁰² DOS SANTOS, J. *Op. cit.*

¹⁰³ ACTUALIDAD AEROESPACIAL (2025). «FOSSA Systems lanza tres nuevos nanosatélites con SpaceX», (en línea: <https://actualidadaeroespacial.com/fossa-systems-lanza-tres-nuevos-nanosatelites-con-spacex>).

¹⁰⁴ INFOESPACIAL (2024). «La española Open Cosmos lidera la constelación europea de satélites NanoMagSat», (en línea: <https://www.infoespacial.com/texto-diario/mostrar/4741455/espanola-open-cosmos-lidera-constelacion-europea-satelites-nanomagsat>).

¹⁰⁵ ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE EMPRESAS TECNOLÓGICAS DE DEFENSA, SEGURIDAD, AERONÁUTICA Y ESPACIO (TEDAE, 2025). «SATLANTIS lanza GARAI A, su séptima misión y cuarto satélite de observación de la Tierra; a través de la Iberian Space Partnership, con Ceia y Geosat, GARAI se convertirá en el precursor de la Constelación Atlántica», (en línea: <https://tedae.org/en/espacio/satlantis-lanza-garai-a-su-septima-mision-y-cuarto-satelite-de-observacion-de-la-tierra-a-traves-de-la-iberian-space-partnership-con-ceia-y-geosat-garai-se-convertira-en-el-precursor-de-la-conste>).

Capítulo V

CONSTELACIONES DEL MAÑANA: RETOS Y OPORTUNIDADES DEL FUTURO DEL SECTOR AEROESPACIAL COMUNITARIO

1. Órbitas de incertidumbre: retos en el futuro del sector aeroespacial

Tras el giro marcado por la política aeroespacial en 2021, evidenciado por el PEE a nivel comunitario y por el PERTE Aeroespacial a nivel nacional, el futuro de la política aeroespacial de la UE resulta hoy tan misterioso como la cara oculta de la Luna. Sin embargo, se podrían identificar cinco órbitas de incertidumbre o retos para la UE.

En la órbita geopolítica, parece haber surgido un nuevo espacio de competencia internacional. Durante la Guerra Fría, la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS) y EEUU entraron en una carrera espacial bilateral, bautizada por los medios de comunicación como «la guerra de las galaxias». Esta carrera espacial produjo algunos de los mayores hitos en la historia aeroespacial, como el envío de Yuri Gargarin al espacio o el alunizaje de la misión *Apolo II* en 1969. Ahora bien, en la actualidad, la UE participa en una carrera espacial multilateral, donde EEUU mantiene el liderazgo frente a nuevos actores como Rusia, China, la India y el sector privado.

En efecto, EEUU mantiene su liderazgo aeroespacial a través de iniciativas sin precedentes como el programa Artemis, que busca establecer una colonia humana y encontrar agua en el Polo Sur de la Luna¹⁰⁶. La llegada de Donald Trump a la Casa Blanca ha evidenciado la apuesta estadounidense por el sector aeroespacial, ahora entrelazado con los sectores gubernamental y privado, como resultado de los nombramientos del empresario Jared Isaacman como director de la NASA y del fundador de SpaceX, Elon Musk, como Consejero superior del Presidente de EEUU.¹⁰⁷

¹⁰⁶ HUFFINGTON POST (2025). «La NASA pone en órbita una misión clave para que el ser humano vuelva a la Luna», (en línea: <https://www.huffingtonpost.es/tecnologia/la-nasa-pone-orbita-mision-clave-humano-vuelva-luna.html>).

¹⁰⁷ INFOESPACIAL (2025). «Los cinco retos del sector espacial español para 2025», (en línea: <https://www.infoespacial.com/texto-diario/mostrar/5116703/cinco-retos-sector-espacial-espanol-2025>).

Ante el liderazgo aeroespacial estadounidense, otras potencias parecen haber pisado el acelerador. La Corporación Espacial Estatal de Rusia (Roscosmos) prevé el lanzamiento del primer módulo de investigación y energía del futuro en 2027 y la creación de una Estación Orbital Rusa en 2033¹⁰⁸. La Agencia Espacial China sigue el plan trazado en 2014, que busca instalar estaciones espaciales de energía solar en dos fases, una con un prototipo en 2030 y otra con una estación operativa en 2050¹⁰⁹. Por su parte, la Agencia Espacial India (ISRO) pretende establecer una Estación Espacial India en 2035 y enviar un astronauta a la Luna en 2040.¹¹⁰

En este contexto, dado el carácter finito de la órbita terrestre para una demanda satelital creciente por parte de un número de actores también creciente, aumenta la competencia internacional y se genera una aparente «guerra satelital» a la cual la UE es particularmente vulnerable. En efecto, se estima que hay actualmente 19.160 satélites en órbita, de los cuales 10.100 operativos. Esta congestión de la órbita satelital supone un problema de gestión del tráfico espacial y de basura espacial¹¹¹. En este sentido se pronunció en 2023 el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, al señalar que «la destrucción de un satélite llena el espacio de pequeñas partículas metálicas. Son pequeñas pero a la velocidad a la que van son tremendamente peligrosas»¹¹². El Alto Representante también llamó la atención sobre una fuente adicional de peligro para la UE en el espacio: los ataques y ciberataques a satélites, cada vez más frecuentes. Por ejemplo, de acuerdo con el Consejo de la UE, el ciberataque ruso contra la red KA-SAT de Viasat en febrero de 2022, interrumpió las comunicaciones ucranianas y afectó también a varios EEMM de la UE.¹¹³

En la órbita legal, la presencia de vacíos legales en un entorno aeroespacial competitivo plantea cada vez más retos para la paz y seguridad internacionales. Actualmente, no existe ningún tipo de regulación sobre la minería espacial, a pesar del intento de la UE de proponer un Código de Conducta para actividades espaciales, en vano. Tampoco se han regulado ni la colonización de la Luna o Marte, ni el «*new space*» o turismo espacial, a pesar de haberse producido ya los

¹⁰⁸ ACTUALIDAD AEROESPACIAL (2024). «Roscosmos aprobó el calendario de la creación de la Estación Orbital Rusa hasta 2033», (en línea: <https://actualidadaeroespacial.com/roscomos-aprobo-el-calendario-de-la-creacion-de-la-estacion-orbital-rusa-hasta-2033>).

¹⁰⁹ MARÍN, D. (2025). «Los ambiciosos planes chinos de estaciones espaciales de energía solar», Naukas, (en línea: <https://danielmarin.naukas.com/2025/01/26/los-ambiciosos-planes-chinos-de-estaciones-espaciales-de-energia-solar>).

¹¹⁰ MARÍN, D. (2023). «El futuro de India en el espacio: una estación espacial en 2035 y un astronauta en la Luna en 2040», (en línea: <https://danielmarin.naukas.com/2023/11/30/el-futuro-de-india-en-el-espacio-una-estacion-espacial-en-2035-y-un-astronauta-en-la-luna-en-2040>).

¹¹¹ ACTUALIDAD AEROESPACIAL (2021). *Op.cit*

¹¹² SÁNCHEZ ALONSO, A. (2023). «Los ataques y ciberataques a satélites son cada vez más comunes, advierte Borrell», Euronews, (en línea: <https://es.euronews.com/my-europe/2023/01/24/los-ataques-y-ciberataques-a-satelites-son-cada-vez-mas-comunes-advierte-borrell>).

¹¹³ REUTERS (2022). «Rusia está tras ciberataque contra módems de Internet por satélite en Ucrania - Londres y UE», Euronews, (en línea: <https://es.euronews.com/2022/05/10/ucrania-crisis-ciber>).

primeros vuelos privados de la mano de compañías estadounidenses como SpaceX (Elon Musk) o Blue Origin (Jeff Bezos).

En la órbita tecnológica, la UE se expone a un grave problema de dependencia tecnológica. La Unión no sólo depende de la importación de tierras raras y materias críticas para la fabricación de satélites, sino también de empresas extranjeras con mayor capacidad tecnológica en tareas como el lanzamiento de satélites. Como botón de muestra, la inoperatividad del cohete *Ariane 5* desde 2023 y la construcción en curso de su sucesor, el *Ariane 6*, han forzado a la ESA a recurrir a la empresa estadounidense SpaceX para lanzar satélites hasta la finalización del *Ariane 6*.¹¹⁴

En la órbita económica, el comisario europeo de Defensa y Espacio, Andrius Kubilius, avisó en la 17ª Conferencia Espacial Europea, de 16 de febrero de 2025, de la falta de inversiones públicas y la fragmentación de la financiación aeroespacial¹¹⁵. A esta amenaza se suma el posible aumento de los aranceles estadounidenses al sector metalúrgico europeo, anunciados por el Presidente Trump a comienzos de 2025. Debido a la interrelación entre la política aeroespacial europea y nacional, estos aranceles afectarían tanto a la UE como a España, perjudicando por ejemplo a más de cuarenta empresas gallegas del sector aeroespacial que trabajan directamente con la ESA.¹¹⁶

En la órbita medioambiental, la Unión se enfrenta al reto de lograr extender la transición verde al espacio exterior, logrando una descarbonización del transporte aéreo y espacial, y un eventual horizonte para el problema de la basura espacial anteriormente analizado.

2. Órbitas de prosperidad: oportunidades en el futuro del sector aeroespacial

Siguiendo al astrónomo y padre de la teoría de la relatividad, Albert Einstein, «entre las dificultades se esconde la oportunidad». Identificados los cinco retos del sector aeroespacial de la UE en el futuro, podrían sugerirse distintas respuestas a cada uno de estos retos y así transformar las órbitas de incertidumbre en órbitas de prosperidad a largo plazo.

En la órbita geopolítica, la UE ha lanzado varios proyectos capaces de posicionarse como un actor de peso en el espacio. Entre ellos, destacan el IRIS2 (ver apartado II.3) y SpaceRise, «un megaproyecto que pretende construir 290 satélites multiorbitales para competir con los estadounidenses Starlink, de Elon

¹¹⁴ EURONEWS (2024). *Op. cit.*

¹¹⁵ DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL (2025). «Unión Europea – Vulnerabilidad aeroespacial», (en línea: <https://www.dsn.gob.es/en/node/24324>).

¹¹⁶ PAZ, A. (2025). «Asime expresa su preocupación por los aranceles estadounidenses a Europa», Cadena Ser, (en línea: <https://cadenaser.com/galicia/2025/02/17/asime-expresa-su-preocupacion-por-los-aranceles-estadounidenses-a-europa-radio-vigo>).

Musk, y Kuiper, de Jeff Bezos»¹¹⁷. Sin embargo, aumentar el número de satélites también supone aumentar la presión sobre la órbita terrestre, finita, fomentando así la «guerra satelital». Por ello, la presente memoria sugiere las siguientes soluciones alternativas:

- Reforzar la colaboración interestatal. Se sugiere reforzar la cooperación entre la ESA y socios tradicionales de la UE en el sector aeroespacial, como la NASA, con el objetivo de realizar lanzamientos de satélites de uso compartido, frente a la duplicación satelital que supone lanzar satélites de uso exclusivamente estadounidense o europeo. Dado el carácter estratégico de ciertos sectores como las telecomunicaciones, se sugiere además que esos satélites de uso compartido tengan un ámbito competencial limitado a labores de menor riesgo para la seguridad nacional de ambos socios. Por ejemplo, podrían realizar labores de monitoreo climático y prevención de desastres, ámbitos que, sin afectar directamente a la seguridad nacional de la UE y de EEUU, tienen un impacto profundo sobre ambos socios, como mostraron en 2024 las desastrosas consecuencias del huracán Helene en el sureste de EEUU y la DANA en Valencia.

Ahora bien, esta memoria también reconoce dos dificultades, una técnica y la otra política. A nivel técnico, los satélites disponen de una cobertura geográfica limitada y no pueden observar simultáneamente Europa y EEUU debido a la gran distancia que les separa. Para solucionar este obstáculo, se sugiere estudiar el envío de satélites a las órbitas más altas (órbita geoestacionaria o GEO, y órbita de transferencia geoestacionaria o GTO)¹¹⁸ para maximizar la cobertura geográfica, alcanzando Europa y parte de EEUU. También se podría recurrir al establecimiento de una Constelación de Satélites Transatlántica, inspirada de la Constelación Atlántica de la UE, para disponer así de una red satelital de alcance mundial y de autoría euro-estadounidense. A nivel político, la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca parece haber dificultado toda posibilidad de una alianza transatlántica en materia aeroespacial a corto y medio plazo. En efecto, la politización de la industria aeroespacial estadounidense y el aviso de futuros aranceles a componentes esenciales de la industria aeroespacial europea hacen temblar las bases de la cooperación tradicional entre instituciones como la ESA y la NASA. Superar este obstáculo requerirá paciencia y un monitoreo continuo de las relaciones transatlánticas en los próximos años.

- Crear sinergias empresariales. Al extenderse el acceso al espacio exterior del sector público en la Guerra Fría al sector público-privado en el siglo

¹¹⁷ LORENZO, A. *Op. cit.*

¹¹⁸ SERGIEIEVA, K. (2025). «Tipos De Satélites: Sus Órbita Y Funciones», EOS Data Analytics, (en línea: <https://eos.com/es/blog/tipos-de-satelites>).

XXI, las soluciones a la «guerra satelital» requieren reforzar tanto la cooperación interestatal como la cooperación interempresarial. Esta memoria propone promover modelos de negocio conjuntos entre empresas europeas y empresas extranjeras sólidas, fiables e innovadoras, mediante modelos de asociación como pueden ser empresas *joint-venture* o de riesgo compartido. Por la parte europea, España desempeñaría un papel esencial gracias al liderazgo de sus empresas, pues dispone tanto del *know-how* de las compañías más tradicionales, como del carácter innovador y puntero de sus *start-ups* (ver apartado IV.3). Por la parte extranjera, debido a las dificultades de entablar relaciones comerciales con empresas estadounidenses por las razones anteriormente expuestas, se sugiere buscar otros socios fiables y equipados de la tecnología punta necesaria. Japón sería una posibilidad, gracias a su densa red de empresas con experiencia en el sector aeroespacial, destacando Mitsubishi Heavy Industries, que construyó el H-IIA (primer vehículo de lanzamiento a gran escala) y que dispone del 50% del mercado de paneles solares satelitales.¹¹⁹

En la órbita legal, la falta de regulación internacional en ámbitos como la minería espacial o el *new space* podrían requerir una solución piramidal. En la base de la pirámide, la UE podría aprovechar los dos años restantes del PEE para negociar un futuro Reglamento o Directiva, enmarcado en el MFP 2028-2034 y su correspondiente Estrategia Espacial. Al igual que ocurrió con el Reglamento 2024/1689, de 13 de junio de 2024, también conocido como Ley Europea sobre la Inteligencia Artificial, la Unión aprobaría un instrumento legislativo con efectos vinculantes para los 27 EEMM y sin precedentes a nivel internacional. Bajo influencia del «efecto Bruselas» que describiese Anu Bradford, la legislación europea inspiraría en un segundo momento a países terceros, que desarrollarían sus propias normas sobre la base de la legislación comunitaria. La pluralidad de regímenes legislativos permitiría identificar prioridades y posiciones comunes entre Estados, con el fin de negociar y adoptar, en un tercer y último momento, un II Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre.

Ahora bien, de nuevo, esta teoría se enfrenta a desafíos de corte realista, relacionados con los intereses nacionales de los Estados. Las negociaciones para el Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre de 1967 (ver apartado III.1) comenzaron en 1958 y no acabaron sino hasta 1966, extendiéndose durante un total de ocho años¹²⁰. Estas negociaciones se producían en un momento de desconocimiento cuasi absoluto del espacio, una época en la que el estadounidense Neil Amstrong

¹¹⁹ AGENCIA DE EXPLORACIÓN AEROESPACIAL DE JAPÓN (2025). «International Competitiveness of Japanese aerospace industry», (en línea: <https://aerospacebiz.jaxa.jp/en/partner/space-industry>).

¹²⁰ KOPAL, V. (2009). «Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes», United Nations Audiovisual Library of International Law, (en línea: https://legal.un.org/avl/pdf/ha/tos/tos_s.pdf).

todavía no había pisado la Luna. En cambio, aunque imperfecto, el conocimiento sobre el espacio exterior ha avanzado considerablemente a día de hoy y, con ello, han aparecido los intereses nacionales. La Luna ya no se ve sólo como un mero satélite de la Tierra, sino como una posible fuente de tierras raras, tal y como evidenció el envío de la sonda china Chang'e a la Luna en 2024¹²¹. De la misma forma, la órbita terrestre ya no es sólo un espacio de investigación científica y de competencia satelital, sino también un mercado para el turismo espacial y una fuente de riqueza nacional. En efecto, el *new space* aportó más de 75.600 millones de dólares y 339.600 empleos a EEUU sólo en 2023¹²². Siguiendo una lógica realista, estos intereses nacionales prevalecerían sobre el «efecto Bruselas» y limitarían la participación estatal en un II Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre.

En la órbita tecnológica, poner fin a la dependencia tecnológica de la UE requeriría fomentar la soberanía tecnológica de los EEMM mediante la promoción de la I+D+i. A modo ilustrativo, la industria espacial española destaca por haber dedicado más de 354 millones de euros a I+D+i en 2023¹²³ y por el talento de su capital humano, particularmente en el campo de la biotecnología espacial. En efecto, España cuenta no sólo con una bióloga especializada en la investigación contra el cáncer dentro del equipo de astronautas de reserva de la ESA, Sara García Alonso (ver apartado IV.2), sino también con empresas dedicadas específicamente a este ámbito, como Redwire, una compañía dedicada al desarrollo de tejidos y órganos en microgravedad.¹²⁴

En la órbita económica, el Comisario Kubilius cuestionó la falta de inversión en el sector aeroespacial y la fragmentación de la financiación, pero podría entenderse que esta situación responde a un razonamiento económico. El *new space* es un ámbito incipiente y, al igual que ocurriese con el sector de la inteligencia artificial en sus comienzos, resulta prudente desde una perspectiva económica esperar a que el turismo espacial, la minería y otras actividades aeroespaciales ganen velocidad antes de invertir en ellas. Más aún, las primeras inversiones llegarían ya este año, pues la Comisión Europea espera alcanzar un acuerdo sobre nuevos fondos para el espacio en el próximo MFP, negociado a partir del

¹²¹ BONET BAILÉN, I. (2024). «La sonda china Chang'e 6 trae a la Tierra por primera vez en la historia muestras procedentes de la cara oculta de la Luna», El País, (en línea: <https://elpais.com/ciencia/2024-06-25/la-sonda-china-change-6-trae-a-la-tierra-por-primera-vez-en-la-historia-muestras-procedentes-de-la-cara-oculta-de-la-luna.html>)

¹²² VOORHEES CENTER (2023). «NASA - Economic Impact Study», (en línea: <https://www.nasa.gov/wp-content/uploads/2024/10/final-fy23-nasa-economic-impact-report.pdf>).

¹²³ DE SANTOS, Luis (2025). «Más allá de las fronteras: SpainSat NG I, el satélite que consolida el liderazgo español en el espacio», La Razón, (en línea: https://www.larazon.es/espana/defensa/mas-alla-fronteras-spain-sat-satelite-que-consolida-liderazgo-espanol-espacio_20250123679190c91236b60001612f03.html).

¹²⁴ RIAL, L. (2024). «Invertir en el espacio, invertir en el futuro: ¿Qué oportunidades ofrece el sector?», RankiaPro, (en línea: <https://rankiapro.com/es/entrevistas/invertir-espacio-invertir-futuro-oportunidades-ofrece-sector>).

verano de 2025¹²⁵. Además, se encuentra ya abierto el Echiquier Space, primer fondo europeo especializado en el espacio.¹²⁶

En la órbita medioambiental, esta memoria propone abordar el reto de la transición verde desde una base de cooperación interestatal e impulso de la innovación. Por ejemplo, retomando esa alianza euro-japonesa antes mencionada, la UE podría asociarse con la compañía nipona LignoSat, que fabricó en 2024 el primer satélite de madera al espacio. Se trata de un ingenio medioambiental capaz de resolver el problema de los desechos en el espacio y en el Punto Nemo (punto de recepción en el océano Pacífico de los restos de satélites desorbitados), pues el satélite se quemaría por completo al reingresar a la atmósfera¹²⁷. Ahora bien, de nuevo, se trata de un proyecto que disminuye pero no disuelve la huella ambiental de la «guerra satelital», pues la propia combustión del satélite generaría dióxido de carbono.

¹²⁵ SOLER, P. (2025). «Kubilius: El espacio es una prioridad de la UE, pero el presupuesto es limitado y fragmentado», Euronews, (en línea: <https://es.euronews.com/next/2025/01/28/kubilius-el-espacio-es-una-prioridad-de-la-ue-pero-el-presupuesto-es-limitado-y-fragmentad>).

¹²⁶ RIAL, L. (2024). *Op. cit.*

¹²⁷ PIACENTE, P. (2023). «Japón lanza el primer satélite de madera al espacio: ¿un material con futuro?», Levante, (en línea: <https://www.levante-emv.com/tendencias21/2024/11/12/japon-lanza-primer-satelite-madera-111628978.html>).

Capítulo VI

CONCLUSIÓN

La política aeroespacial europea, fundamentada en el TFUE, ha evolucionado notablemente desde sus inicios en 1959. En efecto, el marco científico que promovió la exploración e investigación del espacio en sus inicios se expandió con el «big bang» estratégico de 2021, que abrió nuevos horizontes como la soberanía tecnológica y la seguridad espacial mediante el PEE. La política aeroespacial española alineó sus objetivos con los propios de la UE y, respondiendo al giro copernicano de 2021, se creó la AEE y se impulsó el PERTE Aeroespacial. En este sentido, el papel de España en la construcción de la política aeroespacial comunitaria ha sido crucial. España ha aportado: (1) infraestructuras estratégicas con base española, como el ESAC o el IAC ; (2) talento humano, a nivel académico, científico y diplomático, y ; (3) liderazgo industrial, gracias a una sólida red de empresas multinacionales y *start-ups* como Indra o FOSSA Systems.

Como consecuencia del «big bang» de 2021, la UE debe hoy redirigir su política aeroespacial en un contexto marcado por un número creciente de retos. En efecto, la competencia internacional por la órbita terrestre y su consecuente «guerra satelital», el vacío legal en torno al *new space*, la dependencia tecnológica, la fragmentación de las inversiones, y la sostenibilidad espacial son cuestiones que han recabado la atención de la Unión. Al igual que Ícaro enfrentó la fragilidad de sus alas, la política aeroespacial europea debe enfrentar estos desafíos con prudencia e innovación. Para ello, se sugiere: (1) crear alianzas satelitales interestatales y empresariales, aprovechando el capital científico aportado por socios comunitarios como España o externos como Japón ; (2) regular de forma piramidal el *new space*, partiendo de una legislación europea con ramificaciones externas mediante el «efecto Bruselas» ; (3) reforzar la soberanía tecnológica de la UE invirtiendo en I+D+i, destacando el rol de España ; (4) iniciar inversiones público-privadas en 2025, adaptadas al crecimiento del *new space*, y ; (5) generar sinergias verdes entrelazando los puntos anteriores.

En definitiva, la UE debe inspirarse en la prudencia de Dédalo, avanzando con audacia pero también con cautela para no repetir el error de Ícaro. El futuro del sector aeroespacial europeo dependerá de su capacidad para mantener el equi-

librio entre el impulso innovador y la planificación responsable, asegurando que su ascenso hacia la conquista del espacio, impulsado por España, se convierta en un vuelo hacia las estrellas y no en una caída precipitada. *Per aspera, ad astra.*

BIBLIOGRAFÍA

1. Fuentes académicas

HOERBER, T. (2017). «European Space Policy: European integration and the final frontier», Routledge, p. 5.

INSTITUT D'ESTUDIS ESPACIALS DE CATALUNYA (2024). «España lanza el Phi-LabNET de la ESA en Barcelona para impulsar la innovación espacial», (en línea: <https://www.ieec.cat/es/espana-lanza-el-phi-labnet-de-la-esa-en-barcelona-para-impulsar-la-innovacion-espacial>).

KOPAL, VLADIMIR (2009). «Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes», United Nations Audiovisual Library of International Law, (en línea: https://legal.un.org/avl/pdf/ha/tos/tos_s.pdf).

UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO (2024). «Sara García Alonso: «La ciencia no es un gasto. Es una inversión que retorna con creces a los países que apuestan por ello»», Noticias Campus, (en línea: <https://www.ehu.eus/es/web/campus/-/sara-garcia-alonso-la-ciencia-no-es-un-gasto-sino-una-inversion?>).

VERNILE, A. (2017). «The Rise of Private Actors in the Space Sector», European Space Policy Institute, p. 3.

2. Fuentes periodísticas

ACTUALIDAD AEROESPACIAL (2021). «Reglamento del Programa Espacial Europeo 21-27», (en línea: <https://actualidadaeroespacial.com/reglamento-del-programa-espacial-europeo-21-27>).

ACTUALIDAD AEROESPACIAL (2024). «La ESA avanza en la tecnología para capturar energía en el espacio con la misión Solaris», (en línea: <https://actualidadaeroespacial.com/la-esa-avanza-en-la-tecnologia-para-capturar-energia-en-el-espacio-con-la-mision-solaris>).

ACTUALIDAD AEROESPACIAL (2024). «Roscosmos aprobó el calendario de la creación de la Estación Orbital Rusa hasta 2033», (en línea: <https://actualidadaeroespacial.com/roscosmos-aprobo-el-calendario-de-la-creacion-de-la-estacion-orbital-rusa-hasta-2033>).

ACTUALIDAD AEROESPACIAL (2024). «SpaceX lanzó los dos satélites de la misión europea Galileo L13», (en línea: <https://actualidadaeroespacial.com/spacex-lanzo-los-dos-satelites-de-la-mision-europea-galileo-l13>).

ACTUALIDAD AEROESPACIAL (2025). «FOSSA Systems lanza tres nuevos nanosatélites con SpaceX», (en línea: <https://actualidadaeroespacial.com/fossa-systems-lanza-tres-nuevos-nanosatelites-con-spacex>).

BONET BAILÉN, INMA (2024). «La sonda china Chang'e 6 trae a la Tierra por primera vez en la historia muestras procedentes de la cara oculta de la Luna», El País, (en línea: <https://elpais.com/ciencia/2024-06-25/la-sonda-china-change-6-trae-a-la-tierra-por-primera-vez-en-la-historia-muestras-procedentes-de-la-cara-oculta-de-la-luna.html>)

CADENA SER (2025). «¿Un centro de la Agencia Espacial Europea (ESA) en Albacete? La Junta lo va a pedir al Ministerio», (en línea: <https://cadenaser.com/castillalamancha/2025/02/06/un-centro-de-la-agencia-espacial-europea-esa-en-albacete-la-junta-lo-va-a-pedir-al-ministerio-radio-albacete>).

DE SANTOS, LUIS (2025). «Más allá de las fronteras: SpainSat NG I, el satélite que consolida el liderazgo español en el espacio», La Razón, (en línea: https://www.larazon.es/espana/defensa/mas-alla-fronteras-spainsat-satelite-que-consolida-liderazgo-espanol-espacio_20250123679190c91236b60001612f03.html).

DOS SANTOS, JON (2025). «La Agencia Espacial Europea encarga el estudio de la materia oscura a la empresa alavesa AVS», Cadena Ser, (en línea: <https://cadenaser.com/euskadi/2025/01/27/la-agencia-aeroespacial-europea-encarga-el-estudio-de-la-materia-oscura-a-la-empresa-alavesa-avs-ser-vitoria>).

EURONEWS (2024). «Europa ultima los preparativos para lanzar al espacio su nuevo cohete», (en línea: <https://es.euronews.com/next/2024/04/29/europa-ultima-los-preparativos-para-lanzar-al-espacio-su-nuevo-cohete>).

GASCÓN, MARTA (2024). «Elon Musk lanza al espacio este viernes un innovador satélite español reciclable», 20 minutos, (en línea: <https://www.20minutos.es/tecnologia/actualidad/elon-musk-spacex-lanza-espacio-innovador-satelite-espanol-reciclable-5588626>).

GREGORI, JAVIER (2024). «Europa lanza el mejor satélite del sistema Copernicus», Cadena Ser, (en línea: <https://cadenaser.com/nacional/2024/09/03/europa-lanza-el-mejor-satelite-del-sistema-copernicus-cadena-ser>).

HERRANZ, PACO (2024). «Tres empresas espaciales españolas acceden al Acelerador de Empresas Cassini de Euspa», Infoespacial, (en línea: <https://www.infoespacial.com/texto-diario/mostrar/5059743/tres-empresas-espaciales-espanolas-acceden-acelerador-empresas-cassini-euspa>).

HERRANZ, PACO (2025). «El comisario europeo de Espacio apuesta por «acelerar el trabajo en los lanzadores», Infoespacial, (en línea: <https://www.infoespacial.com/texto-diario/mostrar/5181145/comisario-europeo-espacio-apuesta-adop-tar-medidas-audaces-decisivas>).

HUFFINGTON POST (2024). «España arranca desde Elche su plan para conquistar el espacio», (en línea: <https://www.huffingtonpost.es/sociedad/espana-arranca-el-che-plan-conquistar-espaciobr.html>).

HUFFINGTON POST (2025). «La NASA pone en órbita una misión clave para que el ser humano vuelva a la Luna», (en línea: <https://www.huffingtonpost.es/tecnologia/la-nasa-pone-orbita-mision-clave-humano-vuelva-luna.html>).

HUFFINGTON POST (2025). «Ponen fecha a la «conquista del mundo» de España en compañía de una inesperada aliada», (en línea: <https://www.huffingtonpost.es/sociedad/ponen-fecha-conquista-mundo-espana-compania-inesperada-aliada.html>).

INFOESPACIAL (2024). «La española Open Cosmos lidera la constelación europea de satélites NanoMagSat», (en línea: <https://www.infoespacial.com/texto-diario/mostrar/4741455/espanola-open-cosmos-lidera-constelacion-europea-satelites-nanomagsat>).

INFOESPACIAL (2025). «Los cinco retos del sector espacial español para 2025», (en línea: <https://www.infoespacial.com/texto-diario/mostrar/5116703/cinco-retos-sector-espacial-espanol-2025>).

LORENZO, ANTONIO (2024). «Indra multiplica su interés por Hispasat al participar en el proyecto europeo Iris2», El Economista, (en línea: <https://www.eleconomista.es/telecomunicaciones/noticias/13066899/11/24/indra-multiplica-su-interes-por-hispasat-al-participar-en-el-proyecto-europeo-iris2.html>).

LOSA, JOSÉ LUIS (2023). «Europa decide estos días en Sevilla sobre su futuro en el espacio sin EEUU y Rusia», El Confidencial, (en línea: https://www.elconfidencial.com/espana/andalucia/2023-11-05/europa-sevilla-futuro-espacio-eeuu-rusia_3766915).

MARÍN, DANIEL (2023). «El futuro de India en el espacio: una estación espacial en 2035 y un astronauta en la Luna en 2040», (en línea: <https://danielmarin.naukas.com/2023/11/30/el-futuro-de-india-en-el-espacio-una-estacion-espacial-en-2035-y-un-astronauta-en-la-luna-en-2040>).

MARÍN, DANIEL (2025). «Los ambiciosos planes chinos de estaciones espaciales de energía solar», Naukas, (en línea: <https://danielmarin.naukas.com/2025/01/26/los-ambiciosos-planes-chinos-de-estaciones-espaciales-de-energia-solar>).

MARTÍN SANJUAN, LAURA (2024). «Ismael López: «Hay más de un millón de desechos espaciales en órbita», Diario AS, (en línea: <https://as.com/actualidad/ciencia/ismael-lopez-hay-mas-de-un-millon-de-desechos-espaciales-en-orbita-n>).

MARTÍN SANJUAN, LAURA (2025). «Lanzado con éxito el mejor satélite español: Marcará la diferencia», Diario AS, (en línea: <https://as.com/actualidad/ciencia/lanzado-con-exito-el-mejor-satelite-espanol-marcara-la-diferencia-n>).

MARTÍNEZ, GUILLERMO (2024). «ECO-AERO primer ecosistema de innovación aeroespacial», Avion Revue, (en línea: <https://www.avionrevue.com/industria/eco-aero-primer-ecosistema-de-innovacion-aeroespacial>).

PAZ, ANTÍA (2025). «Asime expresa su preocupación por los aranceles estadounidenses a Europa», Cadena Ser, (en línea: <https://cadenaser.com/galicia/2025/02/17/asime-expresa-su-preocupacion-por-los-aranceles-estadounidenses-a-europa-radio-vigo>).

PIACENTE, PABLO (2023). «Japón lanza el primer satélite de madera al espacio: ¿un material con futuro?», Levante, (en línea: <https://www.levante-emv.com/tendencias21/2024/11/12/japon-lanza-primer-satelite-madera-111628978.html>).

REUTERS (2022). «Rusia está tras ciberataque contra módems de Internet por satélite en Ucrania - Londres y UE», Euronews, (en línea: <https://es.euronews.com/2022/05/10/ucrania-crisis-ciber>).

RIAL, LETICIA (2024). «Invertir en el espacio, invertir en el futuro: ¿Qué oportunidades ofrece el sector?», RankiaPro, (en línea: <https://rankiapro.com/es/entrevistas/invertir-espacio-invertir-futuro-oportunidades-ofrece-sector>).

SÁNCHEZ ALONSO, AIDA (2023). «Los ataques y ciberataques a satélites son cada vez más comunes, advierte Borrell», Euronews, (en línea: <https://es.euronews.com/my-europe/2023/01/24/los-ataques-y-ciberataques-a-satelites-son-cada-vez-mas-comunes-advierte-borrell>).

SERGIEIEVA, KATERYNA (2025). «Tipos De Satélites: Sus Órbita Y Funciones», EOS Data Analytics, (en línea: <https://eos.com/es/blog/tipos-de-satelites>).

SOLER, PAULA (2025). «Kubilius: El espacio es una prioridad de la UE, pero el presupuesto es limitado y fragmentado», Euronews, (en línea: <https://es.euronews.com/next/2025/01/28/kubilius-el-espacio-es-una-prioridad-de-la-ue-pe-ro-el-presupuesto-es-limitado-y-fragmentad>).

TRELLES, GASTÓN (2024). «17 millones de euros para medio día en el espacio: España construirá un satélite que será destruido en menos de 24 horas», Infobae, (en línea: <https://www.infobae.com/espana/2024/09/26/17-millones-de-euros-para-medio-dia-en-el-espacio-espana-construira-un-satelite-que-sera-destruido-en-menos-de-24-horas>).

3. Fuentes oficiales

AGENCIA DE EXPLORACIÓN AEROESPACIAL DE JAPÓN (2025). «International Competitiveness of Japanese aerospace industry», (en línea: <https://aerospacebiz.jaxa.jp/en/partner/space-industry>).

AGENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA PARA EL PROGRAMA ESPACIAL (2024). «EUSPA Industry Days», (en línea: <https://euspa-idays.eu>).

AGENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA PARA EL PROGRAMA ESPACIAL (2024). «Introducing the EU Space Information Sharing and Analysis Centre», (en línea: <https://www.euspa.europa.eu/newsroom-events/news/eu-space-isac>).

AGENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA PARA EL PROGRAMA ESPACIAL (2025). «20 steps to EUSPA», (en línea: <https://www.euspa.europa.eu/EUSPA20>).

AGENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA PARA EL PROGRAMA ESPACIAL (2025). «GEO-DESY - Galileo Enhanced Operation Drone SYstem», (en línea: <https://www.euspa.europa.eu/opportunities/fundamental-elements/project-portfolio/geo-desy-galileo-enhanced-operation-drone>).

AGENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA PARA EL PROGRAMA ESPACIAL (2025). «GLAD - GLobal ARAIM for Dual-Constellation», (en línea: <https://www.euspa.europa.eu/opportunities/fundamental-elements/project-portfolio/glad-global-araim-dual-constellation>).

AGENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA PARA EL PROGRAMA ESPACIAL (2025). «MAGICA - Multi-frequency Automotive GNSS Integrated Antenna», (en línea: <https://www.euspa.europa.eu/opportunities/fundamental-elements/project-portfolio/magica-multi-frequency-automotive-gnss>).

AGENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA PARA EL PROGRAMA ESPACIAL (2025). «OS-NMA+», (en línea: <https://www.euspa.europa.eu/opportunities/fundamental-elements/project-portfolio/osnma>).

AGENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA PARA EL PROGRAMA ESPACIAL (2025). «Supporting the Future of Galileo: EUSPA's Call for Service Operations 2027-2036», (en línea: <https://www.euspa.europa.eu/newsroom-events/news/supporting-future-galileo-euspas-call-service-operations-2027-2036>).

AGENCIA ESPACIAL ESPAÑOLA (2024). «Diana Morant: El sector espacial español está contribuyendo a consolidar el crecimiento económico de nuestro país», (en línea: <https://www.aee.gob.es/Noticias/2024/mayo/sector-espacial-economia.html#:~:text=La%20ministra%20tambi%C3%A9n%20ha%20recordado,del%20espacio%20en%20primera%20persona%E2%80%9D>).

AGENCIA ESPACIAL EUROPEA (2011). «Los servicios europeos de navegación por satélite», (en línea: https://www.esa.int/Space_in_Member_States/Spain/Los_servicios_europeos_de_navegacion_por_satelite).

AGENCIA ESPACIAL EUROPEA (2012). «ESA's window to the universe», pp.3, 5-6, (en línea: <https://esamultimedia.esa.int/multimedia/publications/BR-283/offline/download.pdf>).

AGENCIA ESPACIAL EUROPEA (2012). «Iris: los satélites de telecomunicaciones al servicio de la aviación civil», (en línea: https://www.esa.int/Space_in_Member_States/Spain/Iris_los_satelites_de_telecomunicaciones_al_servicio_de_la_aviacion_civil).

AGENCIA ESPACIAL EUROPEA (2012). «Resumen del programa MSG», (en línea: https://www.esa.int/Space_in_Member_States/Spain/Resumen_del_programa_MSG).

AGENCIA ESPACIAL EUROPEA (2014). «1964-2014: Cincuenta años de cooperación espacial europea», (en línea: https://www.esa.int/Space_in_Member_States/Spain/1964-2014_Cincuenta_anos_de_cooperacion_espacial_europea).

AGENCIA ESPACIAL EUROPEA (2015). «Pedro Duque», (en línea: https://www.esa.int/Space_in_Member_States/Spain/Pedro_Duque3).

AGENCIA ESPACIAL EUROPEA (2016). «Giotto aproximándose al Cometa Halley», (en línea: https://www.esa.int/Space_in_Member_States/Spain/Giotto_aproximandose_al_Cometa_Halley).

AGENCIA ESPACIAL EUROPEA (2017). «Dosier de prensa: ESA BIC Comunidad de Madrid», (en línea: https://www.esa.int/Space_in_Member_States/Spain/Dosier_de_prensa_ESA_BIC_Comunidad_de_Madrid).

AGENCIA ESPACIAL EUROPEA (2019). «CHEOPS - Dossier de prensa», (en línea: https://www.esa.int/Space_in_Member_States/Spain/CHEOPS_-_Dossier_de_prensa).

AGENCIA ESPACIAL EUROPEA (2023). «Gaia's decade of discoveries: unravelling the intricacies of our galaxy», (en línea: https://www.esa.int/Science_Exploration/Space_Science/Gaia/Gaia_s_decade_of_discoveries_unravelling_the_intricacies_of_our_galaxy).

AGENCIA ESPACIAL EUROPEA (2024). «ESA crowns new deep-space antenna in Australia», (en línea: https://www.esa.int/ESA_Multimedia/Videos/2024/10/ESA_crowns_new_deep-space_antenna_in_Australia).

AGENCIA ESPACIAL EUROPEA (2024). «Goodnight, Cluster: brilliant end to trailblazing mission», (en línea: https://www.esa.int/Science_Exploration/Space_Science/Cluster/Goodnight_Cluster_brilliant_end_to_trailblazing_mission).

AGENCIA ESPACIAL EUROPEA (2024). «Nº 30–2024: EarthCARE se lanza para estudiar el papel de las nubes y los aerosoles en el clima de la Tierra», (en línea: https://www.esa.int/Newsroom/Press_Releases/EarthCARE_se_lanza_para_estudiar_el_papel_de_las_nubes_y_los_aerosoles_en_el_clima_de_la_Tierra).

AGENCIA ESPACIAL EUROPEA (2024). «Nº 57–2024: La misión de defensa planetaria Hera se dirige a un asteroide ya desviado», (en línea: https://www.esa.int/Newsroom/Press_Releases/La_mision_de_defensa_planetaria_Hera_se_dirige_a_un_asteroide_ya_desviado).

AGENCIA ESPACIAL EUROPEA (2024). «Proba-3, el satélite doble creador de eclipses, entra en órbita», (en línea: https://www.esa.int/Space_in_Member_States/Spain/Proba-3_el_satelite_doble_creador_de_eclipses_entra_en_orbita).

AGENCIA ESPACIAL EUROPEA (2025). «9th European Conference on Space Debris», (en línea: <https://space-debris-conference.sdo.esoc.esa.int/page/welcome>).

AGENCIA ESPACIAL EUROPEA (2025). «ESA's highlights in 2025», (en línea: https://www.esa.int/About_Us/Corporate_news/ESA_s_highlights_in_2025).

AGENCIA ESPACIAL EUROPEA (2025). «Europe's Access to Deep Space - The Deep Space Ground Station in Spain», p.2, (en línea: https://esamultimedia.esa.int/images/corporate/cebreros/ESAC_Cebreros_brochure.pdf).

AGENCIA ESPACIAL EUROPEA (2025). «Integral», (en línea: https://www.esa.int/Science_Exploration/Space_Science/Integral).

AGENCIA ESPACIAL EUROPEA (2025). «Living Planet Symposium», (en línea: <https://lps25.esa.int>).

AGENCIA ESPACIAL EUROPEA (2025). «SOHO overview», (en línea: https://www.esa.int/Science_Exploration/Space_Science/SOHO_overview2).

ANDALUCÍA AEROSPACE (2024). «El SSSIF se consolida como el principal evento sobre el 'Nuevo Espacio' en Europa con más de 400 expertos del sector espacial internacional», (en línea: <https://andaluciaaerospace.com/el-sssif-se-consolida-como-el-principal-evento-sobre-el-nuevo-espacio-en-europa-con-mas-de-400-expertos-del-sector-espacial-internacional>).

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE DERECHO AERONÁUTICO Y ESPACIAL (2024). «IV Congreso Jurídico Espacial 2024», (en línea: <https://aedae-aeroespacial.org/iv-congreso-juridico-espacial-2024>).

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE EMPRESAS TECNOLÓGICAS DE DEFENSA, SEGURIDAD, AERONÁUTICA Y ESPACIO (TEDAE, 2025). «SATLANTIS lanza GARAI A, su séptima misión y cuarto satélite de observación de la Tierra; a través de la Iberian Space Partnership, con Ceia y Geosat, GARAI se convertirá en el precursor de la Constelación Atlántica», (en línea: <https://tedae.org/en/espacio/satlantis-lanza-garai-a-su-septima-mision-y-cuarto-satelite-de-observacion-de-la-tierra-a-traves-de-la-iberian-space-partnership-con-ceia-y-geosat-garai-se-convertira-en-el-precursor-de-la-conste>).

CASTANDER SERENTILL, JAVIER, Y REBOLO LÓPEZ, RAFAEL (2023). «Euclid: investigando el universo oscuro», Sociedad Española de Astronomía, (en línea: <https://www.sea-astronomia.es/boletin/euclid-investigando-el-universo-oscuro>).

CENTRO ASTRONÓMICO HISPANO EN ANDALUCÍA (2025). «Observatorio astronómico de Calar Alto», (en línea: <https://www.caha.es/es>).

CENTRO PARA EL DESARROLLO TECNOLÓGICO Y LA INNOVACIÓN (2025). «Subvenciones», (en línea: <https://www.cdti.es/ayudas-subvenciones2>).

COMISIÓN EUROPEA (2005). «La vigilancia mundial del medio ambiente y la seguridad (GMES): del concepto a la realidad», COM (2005) 565 final, (en línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:l28170>).

COMISIÓN EUROPEA (2007). «La Política Espacial Europea», COM(2007) 212 final, (en línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52007DC0212>).

CONSEJO EUROPEO (2022). «Consejo de Competitividad, 9-10 junio 2022», (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/compet/2022/06/09-10>).

CONSEJO EUROPEO (2023). «Espacio: el Consejo adopta unas Conclusiones sobre la Estrategia Espacial de la UE para la Seguridad y la Defensa», (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/11/14/space-council-approves-conclusions-on-the-eu-space-strategy-for-security-and-defence>).

CONSEJO EUROPEO (2024). «Cronología: la política espacial de la UE», (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-space-programme/timeline-eu-space-programme>).

CONSEJO EUROPEO (2025). «Política espacial de la UE», (en línea: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-space-programme>).

COPERNICUS (2025). «Servicios Copernicus», (en línea: <https://www.copernicus.eu/en/copernicus-services>).

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL (2025). «Unión Europea – Vulnerabilidad aeroespacial», (en línea: <https://www.dsn.gob.es/en/node/24324>).

EMBAJADA DE ITALIA EN ESPAÑA (2024). «Firma de un protocolo italo-español de cooperación en actividades espaciales entre ASI y AEE (Milán, 17 de

octubre de 2024)», (en línea: https://ambmadrid.esteri.it/es/news/dall_ambasciata/2024/10/firma-di-un-protocollo-italo-spagnolo-di-cooperazione-in-attivita-spaziali-tra-asi-e-aee-milano-17-ottobre-2024).

EURISY (2025). «Satellite-based Services for Disaster Risk Management in Spain», (en línea: <https://www.eurisy.eu/event/satellite-based-services-for-disaster-risk-management-spain/about>).

FORUM DE INNOVACIÓN, TALENTO Y EDUCACIÓN AEROESPACIAL (2025). «FITEA», (en línea: <https://fitea.org>).

FUNDACIÓN CONSEJO ESPAÑA-COLOMBIA (2024). «Acuerdo entre la Agencia Espacial Española y la Fuerza Aeroespacial Colombiana», (en línea: <https://www.espana-colombia.org/articulo/acuerdo-entre-la-agencia-espacial-espanola-y-la-fuerza-aeroespacial-colombiana>).

FUNDACIÓN DE AERONÁUTICA Y ASTRONÁUTICA ESPAÑOLAS (2024). «Historia aeroespacial española», (en línea: <https://fundacion-faae.org/historia-aeronautica-astronautica-espanolas>).

GOBIERNO DE ESPAÑA (2022). «Resumen ejecutivo - PERTE Aeroespacial», p.5, (en línea: https://www.ciencia.gob.es/dam/jcr:d7c70688-e29e-4e5e-93e4-e73a90c792c3/PERTE_Aeroespacial_Resumen_Ejecutivo.pdf).

INDRA (2019). «Indra refuerza la protección anti-tsunami de ciudades», (en línea: <https://www.indracompany.com/es/noticia/indra-refuerza-proteccion-anti-tsunami-ciudades>).

INSTITUTO DE ASTROFÍSICA DE CANARIAS (2021). «The European Solar Telescope will be installed on La Palma», (en línea: <https://www.iac.es/en/outreach/news/european-solar-telescope-will-be-installed-la-palma>).

INSTITUTO DE ASTROFÍSICA DE CANARIAS (2024). «Prospecciones astronómicas en La Palma», Revista Paralajes, nº1, pp. 22-24, (en línea: https://iac.es/system/files/documents/2025-01/PARALAJES_La%20Palma_LR.pdf).

INSTITUTO NACIONAL DE TÉCNICA AEROESPACIAL (2025). «Descubierto el primer sistema planetario del experimento KOBÉ», (en línea: https://www.inta.es/INTA/en/comunicacion/noticias/Noticia_1738657108838/#:~:text=Un%20equipo%20de%20investigadores%20de,que%20monitoriza%20el%20proyecto%20KOBÉ).

INSTITUTO NACIONAL DE TÉCNICA AEROESPACIAL (2025). «Servicio PRS de Galileo», (en línea: <https://www.inta.es/CPA/es/prs>).

MINISTERIO DE DEFENSA (2025). «Centro de Sistemas Aeroespaciales de Observación (CESAEROB - Historia)», (en línea: https://ejercitodelaireydelespacio.defensa.gob.es/EA/ejercitodelaire/es/Unidades/Unidad/a23b1e35-9f2a-11ee-b1b1-005056bf91c5/?resourceId=a-23b1e35-9f2a-11ee-b1b1-005056bf91c5&path=/sites/internet.es/.content/unidad/unidad_00054.xml#gsc.tab=0).

SENER (2025). «Arranca OPTIMAS, proyecto europeo para comunicaciones ciberseguras en espacio libre liderado por monodon by Navantia en colaboración con Sener», (en línea: <https://www.group.sener/noticias/arranca-el-proyecto-europeo-optimas>).

SOCIEDAD ESPAÑOLA DE ASTRONOMÍA (2025). «Agencia Espacial Europea», (en línea: <https://www.sea-astronomia.es/glosario/agencia-espacial-europea>).

VOORHEES CENTER (2023). «NASA - Economic Impact Study», (en línea: <https://www.nasa.gov/wp-content/uploads/2024/10/final-fy23-nasa-economic-impact-report.pdf>).

4. Fuentes legislativas

TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UE, arts. 4.3 y 189.1, (<https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>).

REGLAMENTO (CE) N° 1321/2004 DEL CONSEJO, de 12 de julio de 2004, relativo a las estructuras de gestión del programa europeo de radionavegación por satélite, artículo 1, (en línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32004R1321>).

REGLAMENTO (UE) N.º 912/2010 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 22 de septiembre de 2010, por el que se crea la Agencia del GNSS Europeo, artículo 1, (en línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32010R0912>).

5. Entrevistas

DÍAZ, ISABEL (2025). Conferencia de la Presidenta del CSIC en la visita del curso selectivo de la Escuela Diplomática.

DÍAZ, ISABEL (2025). Entrevista personal.

LÓPEZ ORTIZ, CARLOS (2025). Entrevista personal.

ANEXOS

1. Entrevista a Carlos López Ortiz, Subdirector General de Relaciones Económicas Multilaterales y de Cooperación Aérea, Marítima y Terrestre del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEUEC)

P: ¿Qué labores desempeña la SDG de Relaciones Económicas Multilaterales y de Cooperación Aérea, Marítima y Terrestre en materia espacial?

R: Desde la SDG llevamos una amplísima variedad de temas, somos los enlaces con el Ministerio de Economía para los temas de Exteriores de las instituciones financieras internacionales, participamos en la JIMDDU, llevamos la OCDE, somos los formuladores y ejecutores de la diplomacia polar, espacial, de la cooperación marítima en amplio sentido, llevamos cooperación aérea, es decir, todas las gestiones respecto a los acuerdos de transporte aéreo y diálogo con Aviación Civil, llevamos la diplomacia espacial en su rama de Exteriores, el G-20...

P: ¿Cuál cree que ha sido la mayor aportación de España a la política aeroespacial hasta la fecha? ¿Algún proyecto estrella?

R: Desde un punto de vista de Exteriores, nuestra mayor aportación diría que la promoción de la iniciativa Cielos Oscuros, dentro de una posición de sostenibilidad de las actividades espaciales.

P: ¿Algún proyecto futuro de la UE en materia aeroespacial y con participación española que le haga particular ilusión?

R: Sin duda la futura Ley del Espacio Europea.

P: ¿Cómo valora el estado actual del sector aeroespacial en la UE? ¿Y en España?

R: Creo que hay mucho avanzado en la UE y en España en este sector. Tenemos una tecnología y unos científicos de referencia en este sector, contamos con fondos y en el caso de España con una Agencia Espacial nacional.

P: ¿Cómo valora la contribución del capital humano, científico y económico español a la política aeroespacial de la UE? ¿Lagunas? ¿Valor añadido?

R: Creo que hay mucho margen de mejora aquí. Tenemos una buena posición pero podríamos aportar aún más de lo que aportamos.

P: ¿Cuáles cree que son los principales retos futuros de la política aeroespacial comunitaria? ¿Y sus mayores oportunidades futuras?

R: Utilizar cada vez más elementos y materiales que permitan elaborar una auténtica política aeroespacial europea autónoma y estratégica.

P: ¿Considera usted que falta mano de obra cualificada en el sector aeroespacial en España?

R: Siempre falta mano de obra cualificada en todos los sectores pero creo que tenemos muy buen nivel en nuestro país.

P: Respecto de la propuesta del Comisario de Mercado Interior, Thierry Breton, de aprobar un Reglamento Espacial en la UE, ¿cómo intervendría España en el proceso? Órganos con participación en las negociaciones, tiempo previsto de negociación...

R: Es pronto para decirlo pero sin duda será un ejercicio coordinado entre la Agencia Espacial, Defensa, Exteriores y Ciencia, sin dejar de contar con opiniones relevantes de otros Ministerios y órganos especializados.

P: El Ariane 6 ha experimentado retrasos en su construcción, obligando a la UE a recurrir al Falcon-9 de Elon Musk para el lanzamiento de satélites. ¿Muestra ello una debilidad de la UE?

R: Creo que muestra a lo que me he referido con autonomía estratégica: estamos en una fase de evolución pero aún no hemos llegado adonde queremos.

P: El Consejo Europeo ha fijado entre sus objetivos en materia espacial una mayor soberanía tecnológica para reducir la dependencia comunitaria de terceros países. ¿Considera viable este objetivo?

R: Sí, pero a medio y largo plazo.

P: El Presidente Donald Trump ha decretado aranceles para la UE como represalia por el IVA y aranceles del 25% al aluminio y el acero sin excepciones. El petróleo, los semiconductores, los coches, el cobre y los productos farmacéuticos podrían ser lo siguientes. ¿Cómo impactarían estas medidas a la política aeroespacial nacional?

R: Las guerras comerciales, de producirse, afectan a todos, pero Europa y España tienen los instrumentos necesarios para desarrollar su propia política aeroespacial.

P: El *hacking* de satélites, la gestión del tráfico espacial y la basura espacial se han convertido en algunos de los mayores desafíos del sector aeroespacial. ¿Trabaja en ellos la SDG y, de ser así, cómo?

R: Sí, estamos en varios grupos de trabajo coordinados por el Departamento de Seguridad Nacional que están ya tratando este tema.

P: Entre el 18 y el 20 de febrero se celebró en Málaga la VI Cumbre del Small Satellites & Services International Forum (SSSIF). ¿Cuáles son sus valoraciones del evento?

R: Aunque este tema queda lejos de la SDG, creemos que fue un importante éxito de convocatoria e interés y ayudó a consolidar la imagen de España como uno de los países punteros en tecnología satelital.

P: En relación con la pregunta anterior, el 26 de febrero Barcelona acoge a su vez el evento «Servicios Basados en Satélites para la Gestión de Riesgos de Desastres en España». ¿Se está convirtiendo España en una plataforma pionera para dar voz al sector aeroespacial?

R: Sí, creemos que se están desarrollando todos los elementos a la vez en buena coordinación para que pueda propiciarse que España en el medio plazo sea considerada como uno de los actores más relevantes en esta industria.

2. Entrevista a Isabel Díaz Carretero, Vicepresidenta adjunta de Internacionalización y Cooperación del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), con la colaboración de la Agencia Espacial Española (AEE)

P: ¿En qué consiste exactamente el trabajo del CSIC en el ámbito aeroespacial?

R: El CSIC cuenta con varios Institutos identificados en actividades relacionadas con el espacio:

- CAB: Centro de Astrobiología.
- CEAB: Centro de Estudios Avanzados de Blanes
- CENIM: Centro Nacional de Investigaciones Metalúrgicas
- CIB: Centro de Investigaciones Biológicas Margarita Salas
- CNA: Centro Nacional de Aceleradores, Centro mixto con Consejería de Educación y Ciencia (J. Andalucía) y Universidad de Sevilla
- COST: Centro Oceanográfico de Santander
- EEZA: Estación Experimental de Zonas Áridas
- IAA: Instituto de Astrofísica de Andalucía
- IACT: Instituto Andaluz de Ciencias de la Tierra, Centro mixto con Universidad de Granada
- IBIS: Instituto de Biomedicina de Sevilla, Centro mixto con FISEVI, Junta de Andalucía, Servicio Andaluz de Salud y Universidad de Sevilla
- ICE: Instituto de Ciencias del Espacio
- ICM: Instituto de Ciencias del Mar
- ICMAT: Instituto de Ciencias matemáticas, Centro mixto con la Universidad Autónoma de Madrid, Universidad Carlos III y Universidad Complutense de Madrid
- ICTP: Instituto de Ciencia y Tecnología de Polímeros
- ICU: nombre completo
- IEM: Instituto de Estructura de la Materia
- IFCA: Instituto de Física de Cantabria, Centro mixto con la Universidad de Cantabria
- IFIC: Instituto de Física Corpuscular, Centro mixto con Universidad de Valencia
- IFT: Instituto de Física Teórica, Centro mixto con la Universidad Autónoma de Madrid
- IGEO: Instituto de Geociencias, Centro mixto con la Universidad Complutense de Madrid
- IGME: Instituto Geológico y Minero de España
- IMB-CNM: Instituto de Microelectrónica de Barcelona

- IMEDEA: Instituto Mediterráneo de Estudios Avanzados, Centro mixto con la Universidad de las Islas Baleares
- IMN-CNM: Instituto de Micro y Nanotecnología
- IMSE: Instituto de Microelectrónica de Sevilla, Centro mixto con la Universidad de Sevilla
- IQF: Instituto de Química Física Blas Cabrera
- IQOG: Instituto de Química Orgánica General
- OE: Observatorio del Ebro, Centro mixto con la Fundación Observatorio del Ebro

P: ¿Cuál cree que ha sido la mayor aportación del CSIC al sector aeroespacial hasta la fecha? ¿Y su proyecto en curso o proyecto futuro más prometedor?

R:

- Proyectos internacionales vigentes:

- ESA:

Convocatoria/topic	Acrónimo	IP	ICU
ESA LIVING PLANET	IRS4BEF	Javier Pacheco	CCHS
EO AFRICA R&D FACILITY (Facility in collaboration with the African Union Commission (AUC))		Vicente Burchard Levine (vburchard@ica.csic.es)	ICA

- Horizonte EUROPA

Acronym	Title	Call Identifier	Status	IP	ICU
LAISA	Light Absorbing Impurities and their impact on snowpacks and glaciers in Antarctica, Andes and Alps: comparative multi-data multi-scale approach (LAISA)	HORIZON-CL5-2024-D1-01	Informed (Rejected)	Gabriel Navarro Almendros	ICMAN
P2F	PAST TO FUTURE: TOWARDS FULLY PALEO-INFORMED FUTURE CLIMATE PROJECTIONS	HORIZON-CL5-2024-D1-01	Invited	Jorge Álvarez-Solas	IGEO

Acronym	Title	Call Identifier	Status	IP	ICU
AWARE	Exploring past warm periods for a better understanding of the present and preparing for the future (AWARE)	HORIZON-CL5-2024-D1-01	Informed (Reserve List)	Belén Martrat	IDAEA
AquaVista	AquaVista: Enhancing Copernicus with Advanced Coastal and Freshwater Monitoring	HORIZON-CL4-2024-SPACE-01	Informed (Rejected)	Alejandro Orfila Förster	IMEDEA

— Colaboraciones internacionales con la AEE:

Según el artículo 5.a) del Estatuto de la Agencia Estatal Agencia Espacial Española:

Para el cumplimiento de su objeto y fines, la Agencia ejercerá las siguientes competencias:

a) La investigación, desarrollo tecnológico e innovación en materia espacial, incluidas la representación y la participación en los organismos de la Unión Europea e internacionales, y en concreto, la gestión del pago y los retornos derivados de la contribución nacional a la Agencia Espacial Europea.

Dado que las membresías de España del sector aeroespacial se van a centralizar por parte de la AEE, hay que tener en cuenta estas dos entidades legales extranjeras en las que la representación nacional ha estado hasta ahora recayendo en el CSIC:

- Committee on Space Research (COSPAR): Comité Científico del International Science Council (ISC). Sus objetivos son promover a nivel internacional la investigación científica en el espacio, con énfasis en el intercambio de resultados, información y opiniones, y proporcionar un foro, abierto a todos los científicos, para la discusión de problemas que puedan afectar la investigación científica espacial. El representante es Álvaro Giménez (CAB-CSIC), al que además el nuevo Director de la AEE Juan Carlos Corte le ha pedido que actúe en calidad de su asesor para algunas cuestiones relativas a la Agencia.

El pasado 15 de abril desde la VRI nos reunimos con la Directora de Ciencia, Tecnología e Innovación de la AEE Isabel Pérez Grande para tratar el tema del traspaso de COSPAR a la AEE. También asistió Álvaro Giménez como representante. Se está tramitando una carta dirigida al Presidente de esta entidad legal extranjera, en la que desde la VRI vamos a informar que a partir del 1 de enero de 2025 la AEE asumirá

las responsabilidades y pago de cuotas y que en el periodo 2024-2025 se llevará a cabo el tránsito oportuno entre el CSIC y la AEE, además de comunicar que la nueva representante nacional a partir de esa fecha será Isabel Pérez Grande.

- **European Space Sciences Committee (ESSC):** Este Comité Europeo de Ciencias Espaciales es un medio para dar a los científicos una voz independiente en este ámbito. Proporciona asesoramiento experto e imparcial a la Agencia Espacial Europea (ESA), la CE, las agencias espaciales nacionales de la UE y otros responsables de la toma de decisiones en el ámbito espacial. Se ha convertido en el organismo de referencia en Europa para el asesoramiento científico independiente en cuestiones espaciales y en un punto focal para la colaboración internacional en investigación.

Nuestro papel en el ESSC es muy limitado y «por recomendación del Ministerio». Más allá de pagar la cuota de España, tenemos muy poco margen de maniobra porque los expertos de los Grupos de Trabajo los selecciona ESSC, no podemos postularlos. A día de hoy, no tenemos experto del CSIC en ninguno de los Grupos de Trabajo. Hay un investigador de la Universidad de Barcelona (Xavier Luri) y otro de la Universidad de Valencia (Gustau Camps). La última participante del CSIC nos contó que estaba muy descontenta con ESSC y cómo funcionaba su grupo de trabajo. Álvaro Giménez tampoco tiene una buena opinión de este Comité y de esta manera se lo transmitimos a Isabel Pérez Grande de la AEE en nuestra reunión del pasado 15 de abril.

En otro orden de asuntos a nivel internacional, hay que tener en cuenta la misión espacial de la Agencia Espacial Europea (ESA) «Laser Interferometer Space Antenna» (LISA), que es el primer esfuerzo científico para detectar y estudiar ondas gravitacionales desde el espacio y que en enero de 2024 entró en su fase de implementación.

La contribución científica en España está liderada por el ICE-CSIC y el Instituto de Estudios Espaciales de Cataluña (IEEC). Concretamente, España ha firmado una contribución instrumental, que lidera Miquel Nofrarias del ICE-CSIC, y una contribución a la explotación científica, que lidera Carlos F. Sopena también del ICE-CSIC, y que por un lado involucra un centro de datos y por otra parte diseño de algoritmos. Para la primera parte es donde desde el ICE-CSIC necesitarían apoyo institucional para que el Centro Nacional de Supercomputación (BSC-CNS) y otras organizaciones similares les reserven recursos de computación. En principio, por lo que han comentado al ICE desde el BSC-CNS, la vía más conveniente es que el Ministerio debería considerar a LISA como un proyecto estratégico. Para la segunda parte, se está intentando conseguir recursos

humanos sobre todo para que tengamos una contribución destacada a la ciencia de LISA.

P: ¿Cómo valora el estado actual del sector aeroespacial en España? ¿Lagunas? ¿Valor añadido?

R: El sector espacial español es muy competitivo a nivel global, y está en una fase de crecimiento. En un entorno internacional tan cambiante, sin duda va a tener retos importantes, y su flexibilidad y capacidad de adaptación serán muy importantes. La industria espacial española cubre toda la cadena de valor, por lo que no hay laguna significativas en ese aspecto.

P: ¿Cómo puede contribuir la I+D+i española al sector aeroespacial?

R: El sector espacial es intrínsecamente muy intenso en I+D+i, ya que es fundamental para sus desarrollos. Las misiones espaciales siempre aplican el estado del arte de las tecnologías, y para ser competitivo hay que realizar una inversión fuerte en I+D+i.

P: ¿Cuáles son sus mayores socios en el ámbito aeroespacial fuera de España? ¿Alguna iniciativa conjunta concreta?

R: España canaliza una parte sustancial de sus inversiones a través de la ESA (Agencia Espacial Europea), que es nuestro principal socio para el desarrollo de tecnologías y misiones espaciales. También participamos mucho en los programas espaciales de la Unión Europea, como Galileo o Copernicus. Dentro de estos programas trabajamos de forma conjunta con las principales agencias espaciales europeas: CNES, DLR, ESI, etc... Uno de los proyectos más relevantes es EU-SST, el sistema europeo de vigilancia espacial que proporciona servicios a los operadores de satélites para evitar colisiones con basura espacial, además de detectar y monitorizar reentradas y fragmentaciones. En este proyecto colaboramos con más de una docena de agencias espaciales europeas, y el proyecto de hecho lo lidera la Agencia Espacial Española (AEE).

Aparte de los entornos ESA y UE también colaboramos con otras agencias espaciales. La más relevante a nivel internacional y con la que tenemos más relación es la NASA. Con ella colaboramos en la estación de comunicación de espacio profundo en Robledo de Chavela, y los rovers que operan en Marte Curiosity y Perseverance.

P: ¿Considera usted que falta mano de obra cualificada en el sector aeroespacial en España?

R: Sin duda, es un aspecto que nos trasladan las empresas desde hace años. El sector espacial requiere personal de muy alta cualificación, y mucha de la experiencia relevante se adquiere trabajando en el sector. El crecimiento del sector

no ha sido acompañado por un aumento equivalente de la cantidad de personas cualificadas.

P: Respecto de la propuesta del Comisario de Mercado Interior, Thierry Breton, de aprobar un Reglamento Espacial en la UE, ¿intervendría el CSIC en el proceso y, de ser así, cómo? Bajo forma de consultas, participación en algún grupo de trabajo...

R: La AEE participa activamente en las conversaciones en el sGrupo de Trabajo de la UE para el reglamento espacial, defendiendo los intereses nacionales y asegurando la coherencia con las regulaciones españolas que están en desarrollo también.

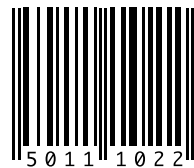
P: El Consejo Europeo ha fijado entre sus objetivos en materia espacial una mayor soberanía tecnológica para reducir la dependencia comunitaria de terceros países. ¿Considera viable este objetivo?

R: Por supuesto, pero requiere una estrategia clara a largo plazo, un plan de implementación adecuado y la inversión necesaria para llevarlo a cabo. Europa tiene mucha capacidad tecnológica, pero a veces el mercado por sí mismo no permite que se traduzca en capacidades completamente europeas.

P: El *hacking* de satélites, la gestión del tráfico espacial y la basura espacial se han convertido en algunos de los mayores desafíos del sector aeroespacial. ¿Trabaja en ellos el CSIC y, de ser así, cómo?

R: La Agencia Espacial Española (AEE) gestiona el sistema nacional de tráfico espacial y promueve numerosas actividades para la detección, caracterización y retirada segura de basura espacial. En el marco de la ESA por ejemplo se están desarrollando tecnologías para capturar y desorbitar basura espacial, liderada por España. Y la misión DRACO, también liderada por España, está orientada a entender mejor el proceso de desintegración de la basura espacial cuando entra en la atmósfera, para poder calcular con mayor precisión el riesgo que implican.

ISSN: 0464-3755



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

SUBSECRETARÍA

SECRETARÍA
GENERAL TÉCNICA

ESCUELA
DIPLOMÁTICA
ESPAÑA

