

  
Sindéresis<sup>editorial</sup>

# EUROPA EN TRANSFORMACIÓN

ANÁLISIS DE LOS DESAFÍOS INTERNOS Y GEOPOLÍTICOS  
DE CARA AL INICIO DEL NUEVO CICLO POLÍTICO EUROPEO



TOMÁS GUTIÉRREZ ROA (Ed.)

**CEDEU**  
CENTRO DE ESTUDIOS UNIVERSITARIOS



**TOMÁS GUTIÉRREZ ROA**

(ED.)

**EUROPA EN TRANSFORMACIÓN:  
ANÁLISIS DE LOS DESAFÍOS INTERNOS Y  
GEOPOLÍTICOS DE CARA AL INICIO DEL  
NUEVO CICLO POLÍTICO EUROPEO**

**CEDEU**

**EDITORIAL SINDÉRESIS**

**2024**

1ª edición, 2024

© Los Autores

© 2024, editorial Sindéresis

Calle Princesa, 31, planta 2, puerta 2 – 28008 Madrid, España

[info@editorialsinderesis.com](mailto:info@editorialsinderesis.com)

[www.editorialsinderesis.com](http://www.editorialsinderesis.com)

ISBN: 978-84-10120-49-5

Depósito legal: M-18385-2024

Produce: Óscar Alba Ramos

Diseño portada: Alejandro Álvarez Prieto

Impreso en España / Printed in Spain

Reservado todos los derechos. De acuerdo con lo dispuesto en el código Penal, podrán ser castigados con penas de multa y privación de libertad quienes, sin la preceptiva autorización, reproduzcan o plagien, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte.

# ÍNDICE

**PRESENTACIÓN .....9**

## **I. DESAFÍOS Y EXPECTATIVAS DEL NUEVO CICLO POLÍTICO EUROPEO**

**LA DÉCIMA LEGISLATURA DEL PARLAMENTO  
EUROPEO (2024-2029) NECESITA ABORDAR LA  
REFORMA DE LOS TRATADOS..... 15**

Francisco Aldecoa Luzárraga

**LAS MOVILIZACIONES AGRARIAS FRENTE AL  
DERECHO AMBIENTAL DE LA UE. JÓVENES,  
AGRICULTORES Y AUGE DEL EUROESCEPTICISMO  
EN LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO  
DE 2024 ..... 31**

Pablo Morente Acale

**PERSPECTIVA DE LOS JÓVENES EUROPEOS ANTE  
EL NUEVO CICLO ..... 43**

Alberto Cruza Plaza

## **II. DESAFÍOS INTERNOS DEL NUEVO CICLO POLÍTICO EUROPEO**

**LA POLÍTICA MIGRATORIA Y DE ASILO EN LA UE:  
BALANCE DE LA IX LEGISLATURA ..... 59**

Guiomar Gutiérrez-Pascual

**LAS MATERIAS PRIMAS FUNDAMENTALES Y LA TRANSICIÓN CLIMÁTICA EUROPEA: UN DESAFÍO CRUCIAL PARA LA SEGURIDAD ENERGÉTICA DE LA UE ..... 79**

Tomás Gutiérrez Roa

**ESTRATEGIA INDUSTRIAL EUROPEA DE DEFENSA (EDIS) Y EL PROGRAMA EUROPEO DE INVERSIÓN EN DEFENSA (EDIP): NUEVO CONTEXTO; ¿CAMBIO DE PARADIGMA? ..... 105**

Ángel Satué de Córdoba Minguet

**ANÁLISIS DEL INFORME EURYDICE PUBLICADO EL 17 DE ABRIL DE 2024: LA SOSTENIBILIDAD COMO ELEMENTO NUCLEAR DE LA FORMACIÓN EN EUROPA..... 121**

Víctor Talavera Cabrera y Joaquín Martínez Serrats

**III. DESAFÍOS EXTERNOS DEL NUEVO CICLO POLÍTICO EUROPEO**

**DIPLOMACIA Y CONFLICTOS: UCRANIA, RUSIA Y EL PAPEL DE LA UE..... 141**

Geoffrey Ditta

**LAS RELACIONES EUROMAGREBÍES TRES DÉCADAS DESPUÉS DEL INICIO DEL «PROCESO DE BARCELONA»: BALANCE DE SITUACIÓN DE UNA REGIÓN CLAVE PARA LOS INTERESES EUROPEOS..... 157**

Ricardo Gómez Laorga

**EL RENOVADO IMPULSO A LA AMPLIACIÓN DE LA  
UE TRAS LA AGRESIÓN RUSA A UCRANIA ..... 175**

Eduardo García Cancela

**COLOMBIA, LA UE Y SUS INICIATIVAS DE  
COOPERACIÓN INTERNACIONAL: AVANCES Y  
RETOS A DIEZ AÑOS DE LA IMPLEMENTACIÓN  
DEL ACUERDO COMERCIAL ..... 187**

Neil del Valle Villarreal

**LA INFLUENCIA DE LA CANDIDATURA DE UCRANIA,  
MOLDAVIA Y GEORGIA EN EL PROCESO DE  
ADHESIÓN DE TURQUÍA A LA UE ..... 197**

Paula Esteban – Herreros Tórtola

**IV. AVANCES Y CONSIDERACIONES JURÍDICAS  
DE INTERÉS DE CARA AL NUEVO CICLO  
POLÍTICO EUROPEO**

**LA CELEBRACIÓN DE ACUERDOS  
INTERNACIONALES COMO HERRAMIENTA  
JURÍDICA FUNDAMENTAL PARA ALCANZAR LOS  
OBJETIVOS DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UE ..... 213**

Paula Cisneros Cristóbal

**LA UNIFICACIÓN DEL DERECHO PRIVADO EN  
EUROPA ¿UNA ASIGNATURA PENDIENTE? ..... 227**

Martín Jesús Urrea Salazar

**MECANISMOS DE GARANTÍA DE LA TRANSPOSICIÓN  
DE DIRECTIVAS EUROPEAS EN ESPAÑA ..... 247**

Daniel Valle-Inclán Rodríguez de Miñón

**BIBLIOGRAFÍA CONJUNTA ..... 271**

## PRESENTACIÓN

En una era marcada por rápidos cambios y desafíos complejos, *Europa en transformación: análisis de los desafíos internos y geopolíticos de cara al inicio del nuevo ciclo político europeo* emerge como una obra esencial para comprender las dinámicas internas y las tensiones geopolíticas que, en un mundo en rápida evolución, están cambiando los paradigmas en los que se había basado el proyecto de integración europea en las últimas dos décadas. Y todo parece indicar que estas dinámicas, al calor de los resultados emanados de la cita electoral del pasado junio, van a potenciarse en el intenso nuevo ciclo político que este año se abre en la UE.

De este modo, este libro ofrece un análisis profundo y riguroso de los múltiples factores que están redefiniendo el panorama político, económico y social en Europa, como son la guerra de Ucrania, el auge de los populismos, la inmigración, los avances en materia de seguridad y Defensa y la energía, entre otros. La idea principal es desgranar los desafíos internos y geopolíticos a los que se enfrentan la UE, algunos de enorme calado, y las perspectivas existentes ante tales retos, que en muchos casos llevará una «comunitarización» *de facto* de algunas políticas que, de manera tradicional, siempre habían estado en mano de los Estados miembros.

De este modo, se configura una obra completa y reflexiva que analiza con excelente rigor académico los retos y desafíos a los que se enfrentará el nuevo ciclo político de la UE, ya sean de carácter interno, como la reforma agraria, el Pacto Verde Europeo o la inmigración, o de naturaleza externa, como la invasión rusa de Ucrania o el acceso a materias primas fundamentales para la transición energética. De la efectiva resolución de estas crisis dependerá el surgimiento de una UE mucho más segura, sostenible, asertiva en la escena internacional y económicamente sólida, así como mucho más atractiva para las nuevas generaciones europeas, lo que pone a la nueva Comisión Europea ante un momento histórico para nuestro continente.

*Europa en transformación: análisis de los desafíos internos y geopolíticos de cara al inicio del nuevo ciclo político europeo* nace, como las anteriores ediciones, del profundo convencimiento europeísta de CEDEU Centro de Estudios Universitarios, una institución que se distingue por su firme compromiso con el progreso europeo y con la promoción de la integración y cooperación a través de la educación y la investigación. Con esta nueva publicación, CEDEU pretende fomentar un entendimiento profundo y crítico de las políticas, instituciones y desafíos de la UE entre sus estudiantes y la comunidad académica en general, un compromiso que tiene como buque insignia su Congreso Internacional sobre la UE, cita anual sobre el futuro de Europa obligada para profesores, académicos, políticos y líderes de opinión expertos en la materia. A través de estas iniciativas, CEDEU se compromete con el fortalecimiento de los valores fundamentales de la UE, como la democracia, el respeto a los Derechos Humanos y el Estado de derecho, sino que también se posiciona como un referente en la formación de líderes comprometidos con el proyecto europeo.

Esta obra se divide en cuatro bloques. El primero hace referencia a las elecciones europeas, el nuevo ciclo político y el papel de los jóvenes ante este. La primera firma, fiel reflejo de la enorme calidad de los participantes, es la de Francisco Aldecoa Luzárraga, catedrático de la Universidad Complutense de Madrid y presidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo —institución colaboradora del Congreso Internacional sobre la UE de CEDEU Centro de Estudios Universitarios—. Como una de las voces más autorizadas en la materia, analiza la décima legislatura del Parlamento Europeo y la imperiosa necesidad de la reforma de los tratados. Por su parte, Pablo Moreno Acale, miembro de la Comisión Permanente del Consejo de la Juventud de España, analiza *Las movilizaciones agrarias frente al Derecho ambiental de la UE: jóvenes, agricultores y auge del euroescepticismo en las elecciones al Parlamento Europeo*. Por último, el bloque se cierra con la contribución de Alberto Cruza Plaza, alumno invitado de CEDEU Centro de Estudios Universitarios, que reflexiona sobre las *Perspectivas de los nuevos jóvenes ante el nuevo ciclo político*.

En el segundo bloque, destinado a analizar los desafíos internos a los que actualmente se enfrenta la UE, participan los profesores Guiomar Gutiérrez Pascual, con un excelente análisis de la IX legislatura del Parlamento Europeo respecto a la política migratoria y de asilo de la UE; Tomás Gutiérrez

Roa, que estudia el desafío crucial para la seguridad energética comunitaria que tiene el acceso a las materias primas fundamentales; Ángel Satué de Cordova Minguet, experto en seguridad y que desgana la Estrategia Industrial Europea de Defensa (EDIS) y el programa europeo de inversión en Defensa, y los profesores de CEDEU Centro de Estudios Universitarios Víctor Talavera Cabrera y Joaquín Martínez Serrats, que examinará el informe EURO-DYICE y la sostenibilidad como elemento nuclear de la formación en Europa.

Por su parte, el tercer bloque avanzará los retos a los que se enfrenta la UE en la escena internacional, con la participación de lo Geoffrey Ditta, profesor de CEDEU Centro de Estudios Universitarios —*Diplomacia y conflictos: Ucrania, Rusia y el papel de la UE*—; Ricardo Gómez Laorga, investigador en la Universidad Isabel I —*las relaciones euromagrebíes tres décadas después del inicio del «Proceso de Barcelona»: balance de situación de una región clave para los intereses europeos*—; Eduardo García Cancela, investigador en formación en la Universidad Complutense de Madrid —*El renovado impulso a la ampliación tras la ampliación de la UE tras la agresión rusa de Ucrania*—; Neil del Valle Villarreal, experto en Relaciones Internacionales —*Colombia, la UE y sus iniciativas de cooperación internacional: avances y retos a diez años de la implementación del acuerdo comercial*—, y Paula Esteban-Herreros Tórtola, graduada en Derecho por CEDEU Centro de Estudios Universitarios —*La influencia de la candidatura de Ucrania, Moldavia y Georgia en el proceso de adhesión de Turquía al a UE*—.

El último bloque está destinado a los avances jurídicos más importantes que han tenido en los últimos años en el Derecho de la UE, el Derecho internacional y el Derecho nacional español. La calidad de estas páginas está asegurada por las firmas de sus autores, los doctores, expertos y profesores —en algunos casos, en CEDEU Centro de Estudios Universitarios— Paula Cisneros Cristóbal, Martín Jesús Urrea Salazar y Daniel Valle-Inclán Rodríguez de Miñón. La primera reflexiona sobre la celebración de acuerdos internacionales como herramienta jurídica fundamental para alcanzar los objetivos de la acción de la UE, el segundo sobre la unificación del Derecho privado en Europa y el tercero sobre los mecanismos de garantía de la transposición de directivas europeas en España. Estos artículos destacan por su rigurosidad y profundidad analítica, reflejando el alto nivel de excelencia académica de sus autores, y aporta una perspectiva invaluable y enriquecedora, consolidando el

compromiso de CEDEU Centro de Estudios Universitarios con la difusión del conocimiento jurídico de vanguardia.

La presente obra, por tanto, es un completo y exhaustivo ejercicio de reflexión sobre los desafíos y oportunidades que nacen del nuevo ciclo electoral, aportando un análisis detallado y soluciones imaginativas para los mayores retos comunitarios de la actualidad. Consecuencia del momento histórico que vive la UE, los autores dilucidan sobre los aspectos más urgentes de la realidad europea, principalmente la invasión rusa de Ucrania, la ampliación, el cambio climático y la reforma de los Tratados, siempre desde un prisma optimista y europeísta y con el fin de sumar en los trascendentales debates tanto al respecto tanto de la política comunitaria como del papel de la UE en la política global.

Por último, aunque no menos importante, desde CEDEU Centro de Estudios Universitarios quisiéramos aprovechar estas líneas para agradecer a todos los participantes tanto de esta obra colectiva como del V Congreso Internacional sobre la UE, iniciativa de la que nace este libro, así como a todos aquellos colaboradores y asistentes que hicieron posible el buen resultado de las jornadas. Ambos proyectos permiten situar a nuestra institución como un referente creciente en los estudios europeos e internacionales y nos ayudan a proyectar nuestra visión y convicción europeísta en base a nuestros dos pilares fundamentales: la juventud y la academia.

Tomás Gutiérrez Roa  
Madrid, a 15 de julio de 2024

# **I. DESAFÍOS Y EXPECTATIVAS DEL NUEVO CICLO POLÍTICO EUROPEO**



# LA DÉCIMA LEGISLATURA DEL PARLAMENTO EUROPEO (2024-2029) NECESITA ABORDAR LA REFORMA DE LOS TRATADOS

FRANCISCO ALDECOA LUZÁRRAGA\*

**SUMARIO:** 1. Introducción / 2. Resultados de las Elecciones al Parlamento Europeo del 6-9 de junio de 2024 / 3. La agresión rusa a Ucrania reactiva el debate de la ampliación / 4. La Comunidad Política Europea, ¿paso previo a la ampliación? / 5. La necesaria reforma de los Tratados, previa a la ampliación / 6. Los nueve o diez candidatos a la ampliación: de los vecinos a los Balcanes Occidentales / 7. El refuerzo de la cohesión entre los Estados miembros y el desarrollo de la política exterior y de seguridad y defensa para hacer frente a la agresión rusa a Ucrania y a la guerra en Gaza / 8. Conclusiones

## 1. INTRODUCCIÓN

Como consecuencia de los resultados de las elecciones del 9 de junio y de las decisiones adoptadas posteriormente del Consejo Europeo del 26 y 27 de junio, se inicia la labor de esta décima legislatura (2024-2029), que concluirá precisamente, con el cincuenta aniversario de las primeras elecciones directas al Parlamento Europeo, que tuvieron lugar en 1979. La pregunta que nos hacemos en este artículo es ¿en qué medida esta legislatura va a continuar los avances importantes de la legislatura anterior y, sobre todo, va a culminar con el proceso de reforma y ampliación?

Los temas centrales, a mi juicio, son claros: terminar los asuntos en los que se avanzaron ya en la IX legislatura. En definitiva, es pasar del federalismo *de facto*, que se puso en marcha como consecuencia de la pandemia de la covid-19, al federalismo *de iure* con la reforma de los Tratados. En segundo lugar, habrá que hacer frente al proceso que se ha iniciado ya, en el último curso 2023-2024, de avanzar en el proceso de ampliación, teniendo el

---

\* Catedrático emérito de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid y presidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo.

estatus de candidato ya ocho países de los diez posibles nuevos miembros, y a los que habrá que dar una solución prácticamente a todos ellos antes de terminar la década. Para ello, habrá que haber avanzado claramente en el proceso de reforma.

En tercer lugar, el refuerzo de la cohesión entre los Estados miembros y el desarrollo de la política exterior y de seguridad y defensa para hacer frente a la agresión rusa a Ucrania y a la guerra en Gaza. Es una cuestión en la que se ha avanzado mucho más de lo esperado a lo largo de esta IX legislatura pero que queda pendiente desarrollar el papel que la UE tiene que jugar en el mundo, a través de una autonomía estratégica reforzada que recupere una gobernanza mundial.

## **2. RESULTADOS DE LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO DEL 6-9 DE JUNIO DE 2024**

Para nosotros, desde el Movimiento Europeo, tanto español como internacional, nos hemos llevado una alegría al estudiar el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo del 9 de junio. Por un lado, se consolidan los partidos que defienden el proyecto europeo y, por lo tanto, la composición de la cámara va a ser similar, aunque algo disminuido respecto al Parlamento de la novena legislatura. Por otra parte, confirma nuestros pronósticos, recogidos en los artículos que hemos ido publicando en estos meses previos, especialmente en mayo y junio, en los que defendíamos que Ursula Von der Leyen iba a poder ser reelegida para una segunda legislatura como presidenta de la Comisión.

Es importante recordar que las noticias y los editoriales que se publicaron en los medios españoles, alarmando sobre la importancia que iba a cobrar la extrema derecha, han resultado erróneos. Posiblemente, los resultados de estas elecciones puedan tener consecuencias nacionales, especialmente en Francia, donde se han convocado elecciones presidenciales dados los resultados, o quizás en otros países. Sin embargo, atendiendo a la composición de los grupos parlamentarios en el Parlamento Europeo, creo que podemos decir que la incidencia y la capacidad de los grupos de extrema derecha, tanto de

Conservadores y Reformistas, como de Identidad y Democracia, va a ser muy reducida, como ocurría en la legislatura anterior.

Los primeros resultados de las consecuencias de las elecciones se pueden observar en la propuesta de designación de las cabezas de las instituciones en el Consejo del 26 y 27 de junio, ya que se confirmó que el pacto entre los tres grandes grupos —populares, socialistas y liberales—. La presidenta de la Comisión seguirá siendo la popular Ursula Von der Leyen, cuyo partido ha crecido; el presidente del Consejo será Antonio Costa, de los socialistas. La presidencia del Parlamento la mantendrá Roberta Metsola, del PPE, aunque tendrá que compartirla en la segunda mitad, como ha ocurrido durante la novena legislatura. En cuanto al alto representante de Política Exterior y de Seguridad, en sustitución de Borrell, será la primera ministra de Estonia, Kaja Kallas, que pertenece al grupo liberal. Además, la división se ha acentuado debido a la creación de dos nuevos grupos, los Patriotas Europeos, liderados por el primer ministro húngaro Viktor Orban, y Europa de las Naciones Soberanas, creado alrededor del partido Alternativa por Alemania.

En todo caso, las perspectivas que se recogían en gran parte de la opinión pública española, dónde se ponía en duda la posibilidad de que Von der Leyen tuviera un segundo mandato, lo que hubiera roto la continuidad a la labor realizada con el apoyo de los tres grandes grupos. Los resultados de las elecciones niegan esta posibilidad por amplia mayoría. Precisamente, el PPE ha subido y ella se ha consolidado, con una gran diferencia. Es presumible que tenga el apoyo de las otras dos importantes fuerzas políticas —socialistas y liberales— e incluso de los Verdes. Sin embargo, la presidenta tendrá un respaldo incluso mayor del que tuvo en su anterior investidura, en la primera votación del Parlamento Europeo que será en julio. Con ello, probablemente obtendrá una mayoría absoluta más holgada, que supere los nueve votos de diferencia que tuvo en 2019.

La importancia que se le daba en nuestros medios españoles del papel que podía jugar Meloni ha quedado descartado. A pesar de sus buenos resultados, su capacidad de influencia en la gestión de las grandes decisiones, y, sobre todo, del nombramiento de los líderes es prácticamente nula, en contra

de lo que se presumía. Posiblemente, termine colocando un comisario influyente, incluso con rango de vicepresidente, pero nada más. En todo caso, la hipótesis de que podía llegar a presentar un candidato afín a la presidencia de la Comisión, alternativo a Von der Leyen, se ha desvanecido con los resultados. Incluso, el diálogo con la presidenta de la Comisión, que algunos medios decían que podía tener consecuencias políticas de un acuerdo entre populares y la ultraderecha, no se ha producido.

Es importante resaltar que, a pesar del enfrentamiento excesivo que hubo entre los dos grandes partidos españoles durante la campaña, creo que podemos afirmar que el conjunto de parlamentarios, tanto del PP como del PSOE, están votando lo mismo, e incluso la única candidata española que hay en los liberales, la eurodiputada del PNV. Esta cuestión llama poderosamente la atención, aunque ya habíamos constatado esta circunstancia. El problema fue que en España el debate fue español y no europeo.

La segunda consideración que hay que hacer es que, indudablemente, las elecciones han tenido efectos políticos en Francia, donde la extrema derecha superó al Gobierno. En Alemania, aunque la coalición de gobierno recibió un varapalo, en conjunto no se han visto sobrepasados por la ultraderecha. Aunque la CDU ha ganado, si se ponen en conjunto los tres partidos que integran el llamado gobierno del semáforo quedarían en segunda posición, superando a la ultraderecha. Es decir, en algunos otros países pueden tener consecuencias en los Gobiernos respectivos y, por lo tanto, se puede complicar algo la composición del Consejo Europeo y del Consejo de la UE. En todo caso, no creo que esto sea decisivo.

Es también importante señalar que, si bien en el cómputo total han crecido los dos grupos de extrema derecha, han perdido peso en países relevantes como Portugal, Polonia, Dinamarca, Finlandia y Suecia. En general, en lo que hay que insistir es que la capacidad de influir, tanto en los nombramientos, como en, posiblemente, las políticas futuras, va a ser mucho más limitada de lo que se anunciaba en gran parte de nuestros medios. El problema en España es que nadie reconoce de forma clara el error de diagnóstico y gran parte de sus lectores no se han enterado de que los resultados no son los que ellos esperaban.

Por último, se está insistiendo en los medios en la importancia del fenómeno de Alvisé, como algo excepcional y sin precedentes. Sin embargo, eso no es así. En el caso español, debido al efecto de la circunscripción única, es relativamente fácil que se produzcan estas irrupciones. Hay varios ejemplos anteriores de quienes sin tener una trayectoria política ni una percepción clara sobre la UE o las iniciativas parlamentarias que pueden desarrollar en ese ámbito, se presentaron y obtuvieron resultados. Me estoy acordando del caso de Ruiz-Mateos, pero posiblemente hay más.

Lo importante, en todo caso, es que han triunfado los partidos que durante los últimos setenta años han desarrollado y profundizado el proyecto europeo de soberanía compartida, y que han protagonizado los acuerdos solemnes en las nueve legislaturas anteriores que han permitido liderar el proyecto europeo con propuestas cada vez más profundas y federales. Esto es especialmente claro en la novena legislatura (2019-2024), donde la Comisión Von der Leyen ha dado unos grandes resultados, consiguiendo hacer frente a la pandemia con el Fondo de Nuevas Generaciones, que es un instrumento claro de federalismo *de facto*, así como la gestión de las ventajas de la retirada del Reino Unido y la cohesión casi completa entorno a la agresión rusa a Ucrania.

Esperamos que en esta décima legislatura se dé continuidad de los éxitos de la novena, y sobre todo, complemente los avances, para hacer frente a tres grandes cuestiones: la imprescindible reforma de los Tratados, a través de una Convención Europea o de otros métodos, que permita la profundización federal; la resolución del proceso de ampliación a nueve o diez estados —si se tiene en cuenta a Armenia, en cuyo Parlamento se está planteando muy recientemente un referéndum para solicitar la adhesión a la UE—, y la continuación del apoyo progresivo a Ucrania contra la agresión rusa. Asimismo, habrá que tener en cuenta como se incide cada vez más en la resolución del conflicto de Oriente Medio.

### **3. LA AGRESIÓN RUSA A UCRANIA REACTIVA EL DEBATE DE LA AMPLIACIÓN**

Al aprobarse en el Consejo Europeo de junio de 2022 la incorporación de Ucrania y Moldavia como países candidatos, e incluso a Georgia si cumplía determinadas condiciones, el proceso de ampliación comenzó a tener una nueva dinámica ya que, hasta entonces, en los últimos años, estaba prácticamente congelado. Por eso, durante la Presidencia española, este tema adquirió una nueva dimensión.

Es conocido que, desde el mes de agosto de 2023, la UE, a partir de unas declaraciones del presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, en las que indicaba que habría que hacer una ampliación de los nueve países potencialmente candidatos antes de 2030, el proceso de ampliación se ha acelerado de forma rápida. Incluso, se produjo una decisión de la Comisión, del 8 de noviembre, donde se hace una evaluación positiva de la relación con el conjunto de Estados candidatos y recomendando que Georgia obtenga este estatuto, como ya lo han obtenido Moldavia y Ucrania.

Posteriormente, el 8 de noviembre de 2023, la Comisión publicó un dictamen en el que recomendaba al Consejo la apertura de negociaciones con Ucrania y Moldavia y la concesión del estatuto de candidato a Georgia. Asimismo, presentó los favorables resultados del estudio previo a la apertura de capítulos con Albania y Macedonia del Norte. Por el contrario, reprendió a Serbia por su falta de adaptación a la PESC de la UE, especialmente en relación a la agresión rusa a Ucrania, y pospuso la recomendación de iniciar las negociaciones con Bosnia y Herzegovina, que finalmente se ha producido en marzo de 2024.

En el último Consejo Europeo de la Presidencia española, del 14 y 15 de diciembre, se le concedió el estatus de candidato a Georgia y se abrieron las negociaciones de adhesión a Ucrania y Moldavia. Precisamente, en esa reunión, el presidente Orbán, que no estaba muy convencido, se salió del mismo con objeto de no poner dificultades a la aprobación. Da la impresión de que esas negociaciones pueden ir bastante rápido porque, aunque hay que seguir los trámites y los objetivos establecidos en los criterios de Copenhague,

parece que en la actualidad hay una voluntad común de dar un nuevo impulso político a la ampliación. En todo caso, como veremos después, desde nuestro punto de vista, es imposible avanzar en la ampliación si antes no se aborda la reforma de los Tratados, ya que, si la toma de decisiones no funciona a veintisiete, menos va a funcionar a treinta y tres, treinta y seis o treinta y siete.

Finalmente, la nueva situación de la UE, desde la agresión de Rusia a Ucrania, donde se ha producido una cohesión entre los Estados miembros, así como las perspectivas de ampliación a nueve nuevos miembros y la actual situación política de Armenia, en la que tiende a separarse cada vez más de Rusia. Llamó la atención que en el discurso sobre el Estado de la Unión habló más sobre la ampliación que sobre la reforma de los Tratados.

#### **4. LA COMUNIDAD POLÍTICA EUROPEA, ¿PASO PREVIO A LA AMPLIACIÓN?**

Como solución a la necesidad de ganar tiempo para la profundización, sin descuidar totalmente el proceso de ampliación, surge la propuesta de la Comunidad Política Europea (CPE), planteada inicialmente por el presidente francés Emmanuel Macron. En un principio, la idea no era sustituir la política de ampliación por la CPE, sino acelerar el estrechamiento de relaciones con los países que así lo deseen, permitiéndoles adoptar ciertas políticas comunitarias. Es decir, reunir a Estados miembros de la UE con otros Estados europeos, con o sin aspiraciones de entrar en la Unión, para compartir políticas concretas y aliviar la larga espera de algunos de ellos para ingresar en la Unión mientras duran las negociaciones de adhesión.

El 6 de octubre de 2022 se reunieron en Praga los cuarenta y cuatro jefes de Estado y de Gobierno de los países democráticos europeos durante la primera cumbre de la CPE. Esta nueva organización, que, de momento, se trata de una alianza flexible, ágil, y que no tiene una formalidad jurídica, tendrá un funcionamiento equivalente al de las reuniones del G7 o del G20. La segunda cumbre se celebró en Moldavia, en las cercanías de Chisinau, en junio de 2023. Fue particularmente importante celebrarla allí, ya que, además de ser uno de los nuevos países candidatos a la adhesión, junto a Ucrania y

Georgia, se ha visto severamente afectado por la guerra en Ucrania, especialmente por la llegada de migrantes y por la delicada situación en la región separatista prorrusa de Transnistria.

El día 5 de octubre de 2023 se celebró en Granada la tercera cumbre de la CPE. Las próximas reuniones serán en Londres y posiblemente en Belgrado, Serbia, seis meses después. El objetivo de la CPE no es crear una comunidad política europea en oposición a la UE, ni tampoco en que fuera únicamente la antesala para los países candidatos a la ampliación, sino de lo que se trata es de establecer una organización que vaya más allá de la UE, pero con la UE y contando con algunos Estados que no están pensado en adherirse, al menos por ahora —Noruega, Islandia y Reino Unido— junto con otros que, sin embargo, piensan hacerlo.

En gran medida, con este conjunto de Estados se tienen también acuerdos de diverso tipo como pueden ser el del Espacio Económico Europeo o los Acuerdos de Asociación. Por ello, la CPE está formada por los veintisiete Estados miembros más el Reino Unido, los cinco Estados de la vecindad oriental —todos menos Bielorrusia, es decir, Ucrania, Moldavia, Georgia, Armenia y Azerbaiyán—, los seis Estados de los Balcanes Occidentales —Serbia, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Kosovo, Macedonia del Norte y Albania—, más los cuatro de la EFTA —Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein— y otros tres microestados —Andorra, Mónaco y San Marino—, haciendo un total de cuarenta y seis Estados.

## **5. LA NECESARIA REFORMA DE LOS TRATADOS PREVIA A LA AMPLIACIÓN**

La cuestión de la reforma de los Tratados surge en la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Cinco días antes de su final —la sesión celebrada el 9 de mayo de 2022—, el Parlamento Europeo solicitó al Consejo Europeo la convocatoria de una Convención Europea para la reforma de los Tratados en aplicación del artículo 48 del TUE. Esa reforma fue reiterada por otra resolución, también de más de seiscientos votos, unos días después. Sin embargo, el Con-

sejo Europeo del 23 de junio —el último de la Presidencia francesa— no estudió ni aceptó esa propuesta a pesar de que Macron se había comprometido con esa decisión. No obstante, en la medida en que tocó en unas fechas muy malas, entre la primera y la segunda vuelta de las elecciones presidenciales francesas, las circunstancias hacían imposible tomar esa decisión.

En cualquier caso, en ese Consejo Europeo se adoptó una decisión que hacía más necesario todavía la reforma de los Tratados. La decisión fue aceptar como país candidato a Ucrania y Moldavia, y en su caso, si cumplían determinadas condiciones, a Georgia. Esto hizo que los países de los Balcanes Occidentales, que llevaban varios años en espera de que se acelerara su proceso de adhesión, entendieran que era el momento de que había que tenerlos en cuenta. Durante la presidencia Checa y posteriormente la sueca se avanzó muy poco en la contestación a esta propuesta del Parlamento Europeo, y, mientras tanto, la Comisión constitucional del mismo fue elaborando un proyecto más completo de reforma de los Tratados que fue presentado en la Comisión Constitucional del Parlamento Europeo en el verano de 2023.

En el debate sobre el Estado de la Unión celebrado en el Parlamento Europeo el día 13 de septiembre de 2023, la presidenta Von der Leyen hizo referencia a la necesidad de la ampliación, y, sin embargo, dio poca importancia a la profundización. No obstante, el diputado Verhofstadt, presidente de la Comisión Constitucional del Parlamento Europeo, criticó esta intervención, porque le daban más relevancia a la ampliación que a la profundización, mediante la reforma de los Tratados. Desde su perspectiva, entendía que era imprescindible, para atender y hacer frente a la ampliación, empezar a estudiar la reforma de los Tratados a través de la Convención, que era la propuesta del Parlamento Europeo. El 22 de agosto se había aprobado el proyecto de resolución, por parte de la Comisión Constitucional, sobre la reforma de los Tratados. La misma fue aprobada por los cinco partidos políticos mayoritarios proeuropeos. Sin embargo, la presidenta de la Comisión apenas le dio importancia a este tema y consideró prioritario abordar la ampliación de la Unión.

Fue una noticia muy positiva, desde nuestra perspectiva del CFEME, que el ministro de Asuntos Exteriores presentara en el Consejo de Asuntos Generales la incorporación de la solicitud de la Comisión Constitucional del

Parlamento Europeo aprobada el 22 de agosto, en aplicación del artículo 48 del TUE, en el que se solicita la convocatoria de la Convención Europea con objeto de iniciar el procedimiento de reforma de los Tratados. El 25 de octubre se aprobó por la Comisión Constitucional, por veinte votos a favor y seis en contra, con algunas enmiendas que no afectan a la propuesta general, y el día 22 de noviembre se aprobó en el pleno del Parlamento Europeo.

No obstante, se aprobó con menor porcentaje de apoyo de lo previsto. En la primera votación general contó con trescientos cinco votos contra doscientos setenta y seis. En la segunda, donde se incluían los anexos, fueron doscientos noventa y uno contra doscientos setenta y cuatro. Es decir, con solo diecisiete votos de diferencia. A favor, votaron cuarenta y seis parlamentarios del Partido Popular Europeo, noventa y siete del Partido de los Socialistas Europeos (PES), setenta y cuatro de Renew, cincuenta y seis de los Verdes, seis de Izquierda Unitaria y quince no inscritos. En contra, mayoritariamente del PPE, que votaron casi el doble en contra que a favor, del PES solo veinte, de Renew diecisiete, cero de los Verdes y veinticuatro de Izquierda Unitaria. El resto de los votos negativos fueron del Partido de los Conservadores y Reformistas Europeos y de Identidad y Democracia.

Esta ventaja fue muy inferior a lo que se esperaba, ya que, en las primeras resoluciones del Parlamento de mayo y junio de 2022 estaban por encima de seiscientos votos a favor, con el apoyo de los cinco grandes partidos políticos (PPE, PES, Renew, Verdes e Izquierda Unitaria). Al parecer, esta reducción se debió a que en las primeras resoluciones solo se refería a la Convención para la reforma de los Tratados, en el refuerzo de las instituciones, mejora de la toma de decisión y la ampliación de políticas. En esta resolución quizás el error fue que hicieron un dictamen muy completo de cerca de doscientas páginas donde prácticamente abordaban ya la reforma completa del Tratado, lo que produjo muchos debates y controversias.

De tal manera, al final se aprobó la propuesta de la Comisión Constitucional, pero con muchos menos votos de los previstos, lo cual le quita fuerza política, pero no le quita ninguna virtualidad jurídica. Esto lleva a que el Consejo Europeo, en la aplicación del artículo 48.2, deberá aprobarlo en un plazo razonable. Teníamos la pretensión de que se votara en el Consejo de Asuntos

Generales, primero del 8 de diciembre, y después del día 12, pero al final no se llegó al mismo. De tal forma no se pudo aprobar en el Consejo Europeo del 14 y 15 de diciembre, el último de Presidencia española, lo cual no quiere decir que no pudiera haber una declaración al respecto. Desgraciadamente, esto no fue así, y tampoco lo ha sido en la Presidencia belga, donde no se ha tratado este tema.

Recientemente, está surgiendo una propuesta, entre otros por parte del Movimiento Europeo Italiano, encabezado por Virgilio Dastoli, en el que quieren acelerar el proceso de reforma de los Tratados, a través del método equivalente que se utilizó en 1984 en el llamado Proyecto Spinelli, hace ahora cuarenta años, donde se trataría de que sea el propio Parlamento Europeo el que elabore una propuesta de reforma y que después sea aprobada por los Estados. La propuesta de Dastoli, en la declaración «Wa la hora de la insurrección política: pacífica, institucional y constituyente», critica duramente la falta de acuerdo en el Consejo Europeo y hace algunas propuestas, especialmente para el Parlamento Europeo que resulte elegido tras las elecciones del 6 al 9 de junio. En todo caso, el objetivo de uno u otro sistema para la reforma de los Tratados es pasar de un federalismo *de facto* a un federalismo *de iure*.

## **6. LOS NUEVE O DIEZ CANDIDATOS A LA AMPLIACIÓN: DE LOS VECINOS A LOS BALCANES OCCIDENTALES**

Al aprobarse en el Consejo Europeo de junio de 2022 la incorporación de Ucrania y Moldavia como países candidatos, e incluso a Georgia si cumplía determinadas condiciones, el proceso de ampliación comenzó a tener una nueva dinámica ya que, hasta entonces, estaba prácticamente congelado. Por eso, durante la Presidencia española, este tema adquirió una nueva dimensión.

Es conocido que, desde el mes de agosto de 2023, la UE, a partir de unas declaraciones del presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, en las que indicaba que habría que hacer una ampliación de los nueve países potencialmente candidatos antes de 2030, el proceso de ampliación se ha acelerado de forma rápida. Incluso, se produjo una decisión de la Comisión, del 8 de noviembre, donde se hace una evaluación positiva de la relación con el

conjunto de Estados candidatos y recomendando que Georgia obtenga este estatuto, como ya lo han obtenido Moldavia y Ucrania. A partir de ese momento, tal y como se ha analizado anteriormente, las decisiones a favor de la ampliación se sucedieron en pocos meses, siempre con la necesidad de fondo de realizar una modificación de los Tratados para que con estas incorporaciones la UE pueda seguir funcionando.

Finalmente, la nueva situación de la UE, desde la agresión de Rusia a Ucrania, donde se ha producido una cohesión entre los Estados miembros, así como las perspectivas de ampliación a nueve nuevos miembros y la actual situación política de Armenia, en la que tiende a separarse cada vez más de Rusia, se convierten en una oportunidad para avanzar en el acercamiento de Armenia hacia la UE, facilitando que esta pueda convertirse en país candidato. Es decir, se convertiría en el décimo aspirante. En ese sentido, el Parlamento Europeo se ha pronunciado en una resolución de marzo de 2024 a favor de reconocer las perspectivas de adhesión a la UE de Armenia.

## **7. EL REFUERZO DE LA COHESIÓN ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS Y EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD Y DEFENSA PARA HACER FRENTE A LA AGRESIÓN RUSA A UCRANIA Y A LA GUERRA EN GAZA**

En el caso de la PESC y de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) se está produciendo un efecto inverso, es decir, de lo intergubernamental se está pasando a lo comunitario. Hasta ahora, ha sido un lugar común decir que la PESC y la PCSD eran claramente intergubernamentales y, por ello, que tenían un cierto anhelo confederal. Sin embargo, en los últimos meses, y como consecuencia especialmente de la respuesta de la UE a la agresión rusa a Ucrania, se está produciendo un efecto diferente.

Por eso, nos atrevemos a decir que hay una cierta «comunitarización» en algunos elementos de la Política Exterior. Es decir, decisiones que hasta ahora era imprescindible tomarlas por unanimidad se está consiguiendo a través de diferentes herramientas, que se voten sin unanimidad. Este es el caso

de la interpretación de Hungría mediante la abstención constructiva, que significa que se abstiene y no se vincula con la decisión. Esto se ha producido en relación a los once paquetes de sanciones contra Rusia, especialmente los últimos, que gracias a esta interpretación está permitiendo llevarlas a cabo.

Es también ilustrativo de esta novedad la aplicación del Artículo 179 del TFUE, que trata del fomento de la industria militar y que, debido a una interpretación amplia, ha permitido que la Comisión proponga la compra de munición pagando varios millones de euros, e incluso diría de decisiones que hasta ahora parecían inviables ya que solo se podían aprobar a través de la unanimidad. En aplicación de este artículo, únicamente se puede comprar munición y armamento a empresas europeas, lo cual ha molestado enormemente a EE. UU.

Es también importante resaltar las importantes cuantías que se han desarrollado a partir del 24 de febrero, donde la UE hizo una declaración solemne de apoyo total a Ucrania en contra de la agresión rusa a la misma y en defensa del derecho de legítima defensa ucraniana. En este sentido, se amplió de forma considerable toda la ayuda económica, política, diplomática e incluso de carácter militar, que se ha ido desarrollando en los meses posteriores y confirmado la primera propuesta de apoyo que parecía que iba a ser formal, pero se ha convertido en claramente real. Lo ha hecho, concretamente, mediante la compra de munición y armamentos a través de tres fondos: El Fondo de Desarrollo Militar, el Fondo de Facilidad para la Paz, que no está en el presupuesto comunitario pero que funciona de forma similar, y la Agencia Europea de Armamentos. Las cifras que se han barajado han sido altísimas, muy superiores a las que se hubieran pensado. En el último año, más de cuarenta mil millones en total y otros veinte mil que se les acaba de comprometer para los próximos años. Incluso ante la preocupación de que los EE. UU., por dificultades internas y por problemas de funcionamiento presupuestario se enfríen en relación al envío de munición y de armamento, la UE en su decisión del Consejo de Asuntos Generales se comprometió a continuar con la provisión de armamento e incluso incrementarlo en el caso de que EE. UU. no colabore. La ayuda militar, especialmente en el ámbito de las municiones y ahora incluso en armamentos, cada vez es más intensa.

Hay que resaltar también la misión de entrenamiento militar que ha decidido la UE a principios de 2023 que está permitiendo el entrenamiento de cincuenta mil soldados en suelo europeo, de los cuales un contingente importante se está desarrollando en España, especialmente en Toledo y en Zaragoza. También hay que recordar que además de la ayuda de la UE están siendo muy relevantes las aportaciones de los Estados miembros en materia militar que está coordinada con la UE. Ha llamado poderosamente la atención el envío de Leopards, incluso diez españoles y otros alemanes de última generación, y F16, también procedentes de distintos países europeos.

En los últimos meses se puede constatar que las divergencias entre los Estados miembros de la UE en asuntos PESC se están reduciendo de forma considerable, respecto a su posición en torno a Oriente Medio y, especialmente, a Gaza. Esto se puede ver al comparar las resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas del 27 de octubre de 2023 con la del 12 de diciembre del mismo año, casi dos meses después. En la primera se solicitaba el fin de los bombardeos israelíes sobre la Franja, y de ella se desprendía que la UE se encontraba completamente dividida, solo siete Estados votaron a favor, cuatro en contra y los otros dieciséis se abstuvieron. Mientras, en la resolución del 12 de diciembre, aunque quizás era menos contundente, se redujeron los votos en contra a solo dos (Austria y Chequia) y aumentaron los votos a favor, de siete a diecisiete de los Estados miembros de la UE, absteniéndose el resto. Es decir, se redujeron los votos en contra y aumentaron considerablemente los votos a favor.

Además, en el Consejo Europeo del 22 de enero de 2024 se aprobó una decisión importante para Oriente Medio, que es el envío de una misión militar de gestión de crisis para el Mar Rojo. Con estos hechos, estamos viendo que, de forma muy reciente, la UE por fin comienza a involucrarse en los problemas en Oriente Medio. Ello se debe a la necesidad de tener una coherencia en la política exterior, cuando en el caso de la agresión rusa a Ucrania la UE ha conseguido mantener una posición clara y única en donde ha producido una cohesión entre los Estados miembros y un fortalecimiento de su política exterior. Con estas últimas decisiones la UE recupera en parte la credibilidad que estaba perdiendo a nivel internacional ya que se veía que

había dos actuaciones distintas en Ucrania y en Gaza, y ahora empiezan a reconciliarse ambas políticas.

Los avances que se han producido en materia de la PESC y PCSD como consecuencia de la agresión rusa a Ucrania han sido verdaderamente significativos, ya que, por un lado, se han podido tomar decisiones en materia de la PESC e incluso de la PCSD superando la unanimidad y utilizando el procedimiento legislativo ordinario y al que se le ha dado forma de reglamento para la compra de munición e incluso de armamento. Es decir, es un cambio decisivo.

De la misma forma que para las sanciones a Rusia, que exigían unanimidad y se ha conseguido utilizar el mecanismo de la abstención constructiva, lo cual ha permitido desarrollar los once paquetes de sanciones que están teniendo un importante resultado, aunque quizás algo menos del que se esperaba. De todas formas, se está consiguiendo un aislamiento importante a Rusia y a su política exterior.

Es sabido que en la propuesta aprobada del Parlamento Europeo para la reforma de los Tratados del 22 de noviembre está también la reforma de la PESC y de la PCSD, donde al menos se trata de superar la unanimidad en el proceso de toma de decisiones que hasta ahora se mantenía en el Tratado, aunque, como hemos visto recientemente, ha habido maneras de atenuar esa unanimidad. Por ello, definiendo que para que haya avances sustantivos en política exterior es imprescindible la reforma de los Tratados a través de una Convención Europea.

En definitiva, durante estos casi dos años desde la agresión rusa a Ucrania, se ha producido una cohesión entre los Estados miembros que ha permitido unos avances sustanciales en el ámbito de la toma de decisión pero que tienen que consolidarse en el futuro. También, ha tenido mucha importancia el aumento de las partidas presupuestarias de apoyo a Ucrania, en niveles que nunca se esperaban. Por último, ha cambiado la atmósfera general en relación a la necesidad de un desarrollo cualitativo de la PESC. Este apoyo se ve en las instituciones europeas, en los Estados miembros y, quizás lo más

importante, el aumento del apoyo al reforzamiento de la política de defensa en las encuestas, con cerca del 80%.

## **8. CONCLUSIONES: UNAS ELECCIONES DECISIVAS PARA PODER ABORDAR LOS TRES GRANDES TEMAS PENDIENTES PARA LA X LEGISLATURA DEL PARLAMENTO EUROPEO (2024-2029)**

La pregunta que nos hacíamos al principio de este artículo era ¿en qué medida esta legislatura va a continuar los avances importantes de la legislatura anterior y, sobre todo, va a culminar con el proceso de reforma y ampliación? Nosotros partimos de la hipótesis de que sí, y que la extrema derecha no va a poder influir de forma sustantiva.

Tanto para hacer frente a la reforma de los Tratados y el paso de refuerzo de la política exterior y de seguridad y defensa, e incluso de la ampliación, es necesario que se vote a los partidos del centro y de la izquierda, ya que son los que llevan en sus programas estos asuntos. Es decir, el Partido Popular Europeo, el Partido de los Socialistas y Demócratas Europeos, los Liberales de Renew y ahora puede que también los Verdes, que han aprobado un compromiso en defender el avance en estos tres grandes temas, comenzado por el de la reforma de los Tratados.

En todo caso, hay que resaltar que los hasta ahora grupos parlamentarios de extrema derecha, los Conservadores y Reformistas e Identidad y Democracia, son los grupos políticos que hasta ahora no han defendido la profundización de la UE. Incluso, algunos de ellos han estado a favor de la retirada de sus respectivos Estados o incluso en contra del euro. Desde luego, no quieren avances para que la política exterior pueda ser adoptada sin la unanimidad.

# LAS MOVILIZACIONES AGRARIAS FRENTE AL DERECHO AMBIENTAL DE LA UE. JÓVENES, AGRICULTORES Y AUGE DEL EUROESCEPTICISMO EN LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO DE 2024

PABLO MORENTE ACALE\*

**SUMARIO:** 1. Introducción / 2. Jóvenes ecologistas como motor del desarrollo legislativo en materia de medio ambiente de la UE. / 3. Protestas agrarias y movilización del voto conservador. /4. La Transición Justa como punto de encuentro entre jóvenes ecologistas y agricultores.

## 1. INTRODUCCIÓN

El gran caballo de batalla que afronta la UE en un contexto electoral complejo no deja de ser la entrada masiva en el Parlamento Europeo de grupos políticos extremistas que plantean la regresión del modelo común europeo tal y como lo hemos conocido hasta ahora. Las políticas climáticas, El Pacto Verde Europeo, la PAC y el Pilar Social Europeo se encuentran en el centro de la diana de la nueva ola revisionista que desde dentro pretende dar un giro de timón. El Parlamento Europeo, pasa a ser esa gran panza del «Caballo de Troya», donde la bandera azul de las instituciones europeas es la misma, pero quienes pilotan la nave han mutado.

La realidad no es otra que la fragmentación desde dentro de un espacio no cohesionado en torno a una idea romántica de nación. Si buscamos un origen quizás nunca lo encontremos, sobre la necesidad de una Comunidad Económica Europea (CEE) existen probadas hipótesis históricas y económicas,

---

\* Graduado en Derecho y Ciencias Políticas, y Máster en Derechos Fundamentales por la Universidad de Granada, investigador del CSIC, y miembro de la Comisión Permanente del Consejo de la Juventud de España.

alrededor de la idea de paz tras una Europa devastada, o la flexibilidad económica de un mercado propio para materias primas. Sin embargo, si lo que buscamos es el origen político de la Unión, encontraremos una senda compleja de matices sobre los que se han escrito numerosas obras —Beetham, Loord, Plamentz, Mather, entre otros—<sup>1</sup>. En concreto, para abordar con sencillez práctica el tema de este artículo resulta mucho más interesante vincular sentimientos europeístas de adhesión al proyecto comunitario vinculados a políticas concretas. La relación directa entre el pliego de una directiva marco y las emociones, y reacciones ciudadanas en torno a esa cuestión es algo complejo de analizar, sobre todo si tenemos en cuenta la diversidad de temas a los que se enfrenta el proyecto de integración europeo: migración, asilo, política monetaria, política exterior y seguridad común, entre otros.

Sin embargo, por la brevedad de este estudio hemos querido analizar una única política europea, en este caso la política ambiental, que cada vez con mayor asiduidad entra en el terreno de la histórica política agraria de la UE, la PAC. La tensión existente entre agricultura y cambio climático es donde queremos poner el foco de este breve artículo con el objetivo de entender la polarización que existe entre un sector de la ciudadanía europea que entiende que se ha producido una extralimitación entre medidas climáticas impuestas y la producción agrícola y una juventud como motor del activismo climático que exige mayor ambición a las instituciones comunitarias.

Uno de los principales pilares de cohesión de la UE ha sido su política agraria, casi se podría decir, de forma irónica, que la UE es una cooperativa agrícola más que una organización internacional única de integración. La PAC marcó la política estrella a lo largo de varias décadas en las que se consolidó el proyecto comunitario, si bien es cierto que se ha diagnosticado como un proyecto agotado<sup>2</sup>. Escribir sobre la PAC siempre es arriesgado, no es la intención en este breve análisis estudiar o analizar ventajas, inconvenientes y

---

<sup>1</sup> BEETHAM, D. y LORD, C., *Legitimacy and the European Union*, Longman, 1998. PLAMENATZ, J., *Man and Society*, Longman, 1963, p. 302. 5 MATHER, J., *Legitimizing the European Union. Aspirations, Inputs and Performance*, Palgrave, 2006.

<sup>2</sup> MARTÍ, A. M. “La PAC, entre la Agenda 2000 y la Ronda del Milenio: ¿A la búsqueda de una política en defensa de la multifuncionalidad agraria?”. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, (188), 9-66, 2000.

soluciones de la política agraria de la UE, de lo que se trata aquí es de contraponer la acción medio ambiental de la UE, las protestas ciudadanas y de los sectores agrícolas y el voto en las elecciones europeas del día 9 de junio de 2024.

## **2. JÓVENES ECOLOGISTAS COMO MOTOR DEL DESARROLLO LEGISLATIVO EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE DE LA UE**

En las elecciones europeas de 2019 el partido de los verdes alemanes fue la primera fuerza en intención de voto entre la población joven alemana<sup>3</sup>. Si observamos las encuestas previas a las elecciones europeas anteriores, podemos observar que el cambio climático era la preocupación principal de los europeos y potencialmente el eje central de las promesas electorales para esas elecciones. La última encuesta del Eurobarómetro realizada en abril y publicada en septiembre de 2019<sup>4</sup> responde a la pregunta de si los europeos se preocupan realmente por el cambio climático. La respuesta era contundente, puesto que el 93 % percibía el cambio climático como un «problema grave», y el 79 % lo percibía como un «problema muy grave». En comparación con el último Eurobarómetro publicado en 2017, el cambio climático había superado la preocupación por el terrorismo internacional. A esta alarma social contribuyó el IPCC (Panel Intergubernamental de Cambio Climático), que concluyó en su quinto informe que el cambio climático post industrial tiene su origen en la actividad humana y que cada segundo de inacción supone avanzar hacia los *topping points* o puntos de no retorno, superando una barrera de protección planetaria cuyos efectos son impredecibles.

Algunos estudios advierten que nos encontramos ante la sexta gran extinción masiva de especies. Podemos por tanto unir la evidencia científica a la inquietud social para comprender qué 2018 fuera un año clave en la movilización ciudadana. El IPCC, siendo un informe de conclusiones científicas, se convirtió en una plataforma científica con alta repercusión política y social.

---

<sup>3</sup> TEJERO, H. *Cómo hacer ante la crisis climática. Política exterior*, 33(190), 100-107, 2019.

<sup>4</sup> COMISIÓN EUROPEA. *Eurobarómetro septiembre 2019: Acción climática y medio ambiente*. Documento (2212 / SP490), 2019.

Algunas de las reacciones civiles ante la información revelada fue el surgimiento en agosto de 2018 en Suecia de la *Skoolstrejk för Klimatet* —huelga estudiantil por el clima—, liderada por personas muy jóvenes, que dio lugar al inicio del movimiento global *Fridays for Future*. El medio ambiente ha dejado de ocupar un lugar reservado a grupos minoritarios organizados en torno a entidades ecologistas, ONGs y organismos académicos para ser un tema de gran interés social y mediático. Concretamente, los movimientos climáticos que arrancaron con movilizaciones masivas entre 2018-2019 estuvieron liderados por personas jóvenes y estudiantes con edades medias muy bajas.

La participación de la juventud como agente de cambio no es nueva, sin embargo, lo que es relativamente nuevo es que los jóvenes han surgido como protagonistas del movimiento ecologista exigiendo de cambio en un movimiento social cuyo objetivo es detener la crisis climática mundial a una escala sin precedentes. Autores como Heejin Han y Sang Wuk Ahn sugieren que, aunque no es posible medir el impacto concreto que tuvieron las huelgas climáticas de jóvenes en las políticas globales, sí que se podría establecer una correlación directa entre «esta movilización juvenil mundial ha despertado un sentimiento de urgencia, ha proporcionado un discurso alternativo y ha cultivado el liderazgo y el compromiso de los jóvenes con la acción cívica»<sup>5</sup>. Esta necesidad de la ciudadanía por estar presentes en la nueva gobernanza climática si tuvo impacto en las decisiones que posteriormente adoptaría la Comisión conformada tras el periodo electoral del 26 de mayo de 2019, siguiendo el mandato prioritario que otorgó el Parlamento Europeo en su Resolución de 28 de noviembre de 2019 que reconocía la situación de emergencia climática.

En febrero de 2021 la Comisión adoptó la nueva Estrategia Europea de Adaptación al Cambio Climático, planteada como un instrumento para construir una sociedad resistente al cambio climático. Posteriormente, La Ley Europea del Clima, aprobada en junio de 2021, estableció y definió el objetivo de neutralidad climática en la UE a 2050, y finalmente el reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de

---

<sup>5</sup> HEEJIN, H. y SANG WUK A. “Youth mobilization to stop global climate change: Narratives and impact”. *Sustainability*, vol. 12(10), 1-23, mayo de 2020.

2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima. Finalmente, una de las normas más complejas que no pudo llevarse a cabo fue la propuesta de Reglamento de Restauración de la Naturaleza, que superó un arduo debate político en el Parlamento Europeo el 12 de julio de 2023 y que supuso restaurar para 2030 el 20% de las áreas terrestres y marinas de la UE. Esta norma no llegaría a concretarse en una aprobación definitiva dada la proximidad de las elecciones europeas de 2024.

### **3. LAS MOVILIZACIONES AGRARIAS Y LAS ELECCIONES EUROPEAS DEL 9 DE JUNIO: ELEMENTOS DETERMINANTES EN LA MOVILIZACIÓN DEL VOTO CONSERVADOR**

La actuación en este caso de las instituciones europeas no ha estado exenta de polémica, el giro que ha dado la Comisión de Von der Leyen en el desarrollo de la nueva taxonomía verde europea, que incluyó como etiqueta verde a la energía nuclear y al gas descarbonizado, provocó «alarma e incertidumbre» por parte de la sociedad civil. En medio de este proceso político nacieron una serie de manifestaciones de diferentes colectivos agrícolas, todos ellos con un peso específico dentro del sector. En enero de 2024, se pudo observar movilizaciones de agricultores, conocidas como «tractoradas» —por la implicación de vehículos motorizados agrarios para cortar carreteras en Alemania, Bélgica, Francia, Polonia, España—. Estas protestas campesinas se indignaron por un heterogéneo grupo de medidas públicas que van desde la Agenda 2030 de la ONU a las políticas medioambientales de la UE, así como la bajada de aranceles y precios de productos agroecológicos. La agricultura en la zona euro representa el 1,4% del PIB, pero sigue siendo una prioridad política estratégica de las instituciones europeas.

A pesar de ello, los efectos de la indignación de los trabajadores agrícolas son multifactoriales y no podemos reducirla a mensajes genéricos que encontramos en proclamas callejeras. Por un lado, el sector agrícola ha sido gravemente afectado desde la invasión rusa de Ucrania. El grano de cereal y trigo principalmente exportado a mercados asiáticos se introdujo rápidamente en el mercado europeo debido al bloqueo ruso —principalmente en las rutas

comerciales del mar negro—, provocando la indignación de países fronterizos exportadores también de grano y cereal como Polonia y Rumania. Ante esta situación, la UE implementó restricciones comerciales a las exportaciones de Ucrania hacia sus países vecinos, aunque únicamente por un tiempo limitado. Al finalizar el periodo de prohibición, los Gobiernos de Budapest, Varsovia y Bratislava decidieron imponer sus propias restricciones<sup>6</sup>.

El otro factor clave de polarización viene derivado de la intención de la UE de hacer la PAC más sostenible. Esta reforma incluye la obligación de dedicar al menos el 4% de la tierra cultivable a características no productivas, así como el requisito de llevar a cabo rotaciones de cultivos y reducir el uso de fertilizantes en al menos un 20% Según normativa BCAM<sup>7</sup>. Esto provocó una respuesta crítica por el sector agrícola sin precedentes que obligó a la Comisión Europea a retractarse y aplicar criterios de flexibilización de la normativa BCAM en un movimiento político que se aprobó el 5 de febrero con la finalidad de desescalar un incremento de las movilizaciones<sup>8</sup>.

Un claro ejemplo de este avance en la polarización política en torno a la legislación medio ambiental la podemos observar en el ejemplo más reciente que ha protagonizado la Estrategia de la UE sobre Biodiversidad de aquí a 2030. Una norma europea que procura evitar la destrucción de hábitats naturales y potenciar la conservación de espacios verdes en la UE afectado principalmente por usos contaminantes del suelo derivados de la acción humana, la urbanización, ganadería y agricultura, y produce una «pérdida de productividad agrícola por un valor de 1.250 millones al año». Es decir, la restauración de espacios naturales tiene como efecto secundario positivo mejorar la actividad agrícola y su rendimiento económico. Esta norma fue debatida arduamente en el Parlamento Europeo y salió adelante el 28 de febrero de 2024 con trescientos veintinueve votos a favor, doscientos setenta y cinco

---

<sup>6</sup> CHEPELIEV, M., MALISZEWSKA, M., & PEREIRA, M. F. S. E. (2023). The war in Ukraine, food security and the role of Europe. *EuroChoices*, 22(1), 4-13.

<sup>7</sup> La Norma BCAM es la relativa a la Información sobre las normas de la UE en materia de medio ambiente, salud pública y animal, bienestar animal y buenas condiciones agrarias y medioambientales.

<sup>8</sup> Summary Record Meeting of the Common Agricultural Policy Committee 5 February 2024. Brussels, agri.b.2(2024)1112644/MP

en contra y veinticuatro abstenciones. Este ajustado resultado es una radiografía clara de la división izquierda-derecha entre los partidos que componen la cámara y no deja de ser una paradoja que fuera el propio Partido Popular el que más indecisos tuviera entre sus filas, cuando la propia presidenta de la Comisión, que pertenece a la familia de los Populares Europeos (PPE), fue quien impulsó en el Pacto Verde Europeo la protección máxima de los espacios biodiversos europeos. En concreto los eurodiputados españoles del PPE se opusieron dentro del grupo político alegando que esta ley afectaba gravemente los intereses de los agricultores.

El 17 de junio de 2024, tras las elecciones europeas, el Consejo en su formación de Medio Ambiente aprobó el texto, para lo que se exigía una mayoría reforzada, el voto afirmativo de al menos quince países europeos que sumen el 65% de la población. Sin embargo, esta mayoría se encontraba paralizada por la negativa de varios países, entre ellos Holanda, Italia, Finlandia y Polonia, a votar a favor. Finalmente, fue la ministra austriaca, Leonore Gewessler, la que desencantó a favor de la norma al votar favorablemente *in extremis*, consiguiendo una mayoría del 66% de la población europea y provocando una ruptura en el seno del Gobierno de Austria —formado por una coalición de partidos, entre ellos los Verdes y el Partido Conservador Austriaco (ÖVP), que han anunciado un recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) y una denuncia contra la ministra por supuesto abuso de poder—. En el ámbito español, la decisión adoptada ha generado rechazo en la oposición, que centra sus argumentos en que la aprobación de esta ley repercute gravemente en el desarrollo del sistema agroalimentario. Además, responsabilizan de su aprobación a la ministra para la Transición Ecológica y Reto Demográfico de España, Teresa Ribera, polarizando el tablero político y enfrentando a agricultores y ecologistas respecto a decisiones políticas adoptadas en el seno de la UE<sup>9</sup>.

Todo lo anterior no podría entenderse sin profundizar en el contexto político actual, con una convocatoria electoral mediatizada por las huelgas y protestas de agricultores y propietarios de la tierra, que entre febrero y abril

---

<sup>9</sup> GRIPPO, M. “Desde España hasta Bélgica, Una Nueva Jornada de protestas de agricultores sacude a Europa”. *France 24*, 26 de febrero de 2024.

cortaron las principales vías de comunicación de Europa y llegaron con los tractores hasta las mismas puertas del Parlamento Europeo. El discurso crítico del sector agrícola es complejo y ambiguo, ya que existen dudas sobre quién está realmente detrás de las protestas, si los dueños de la tierra, los líderes de las empresas agroganaderas, los jornaleros asalariados, los pequeños productores o los grandes terratenientes. Además, no está claro en qué se basa la indignación del sector respecto a la Agenda 2030, las políticas medioambientales, la regularización de precios y el mercado globalizado. Por último, cabe preguntarse si existe una posición común entre las grandes empresas productoras y las cooperativas locales o entre la agricultura ecológica y la extensiva.

La realidad parece indicar que el movimiento contestatario concentra altos índices de desafección pero que las posiciones son dispares, además, la entrada en escena de los partidos políticos, que pretenden apropiarse el discurso, genera aún más confusión. Entre estos, cabe preguntarse quién ha sabido capitalizar mejor el sentimiento de protesta. El día 9 de junio los comicios europeos dieron la victoria al bloque conservador; con el Partido Popular Europeo, Conservadores, Reformistas Europeos e Identidad y Democracia aumentando considerablemente su resultado y propiciando una alternativa en el Parlamento que podría fraguarse a la hora de alcanzar ciertos consensos, algunos de ellos relativos a la agricultura y el cambio climático. Sin embargo, tras la primera ronda de contactos de Von der Leyen, candidata a presidir la Comisión Europea, todo apunta a una reedición del pacto Socialistas (SyD), Populares (EPP), y liberales (RE), con el apoyo externo de los verdes europeos cuyo principal propósito es preservar el pacto verde europeo.

Respecto a la importancia de las protestas de agricultores de los últimos meses en los resultados, se plantea una hipótesis de trabajo que requerirá tiempo de análisis y estudio. A pesar de ello, algunas relaciones saltan a la vista si tenemos en cuenta que la organización representante de agricultores de Holanda, *Farmers Defense Force*, la Coordinadora Rural Francesa o la

plataforma española 6F que según ha recogido la prensa podrían tener conexión con la extrema derecha <sup>10</sup>Habría que esperar a que se desarrollen investigaciones científicas que puedan determinar esta correlación. Cuatro meses después desde que empezaron las protestas agrícolas el resultado de las elecciones al Parlamento, el partido alemán de derecha radical AfD, reivindicó en redes sociales su apoyo a las protestas agrícolas y criticó las medidas burocráticas «impuestas por Bruselas» o la ideologización de las políticas medioambientales. Debemos tener presente que AfD en las elecciones del 9 de junio superó en votos a la coalición del Gobierno Federal que actualmente integran Verdes, Socialistas y Liberales.

El caso francés es más particular. En sus inicios, el Frente Nacional no cosechaba apoyos principales entre la población rural ni entre los sectores agrícolas a pesar de defender un discurso a favor de la agricultura tradicional francesa frente a la PAC y otras propuestas de liberación del mercado<sup>11</sup>. Sin embargo, en las elecciones europeas se consagró como la primera fuerza política en Francia, imponiéndose con el 31,5% de los votos. La líder del movimiento, Marine Le Pen, se destacó durante las revueltas agrícolas por su apoyo a las movilizaciones y a los cortes de vías de tráfico y buscó ser una referencia política para canalizar la desafección de los manifestantes<sup>12</sup>. El Gobierno Francés, mediante su primer ministro, Gabriel Attal anunció la revocación de algunas restricciones al uso del gasóleo agrícola, la aceleración de los pagos de la PAC —Francia sigue siendo el principal beneficiario de la UE— y reiteró que Francia no ratificará el tratado de libre comercio entre la UE y el Mercosur, al que describió como «ley de la jungla»<sup>13</sup>. En España, el movimiento de protesta agrícola es tan diverso como transversal en términos ideológicos. En las protestas, se agrumaban tanto agricultores particulares como organizaciones sindicales del sector y hasta plataformas surgidas *ad-*

---

<sup>10</sup> MARTÍNEZ, S. “La Extrema Derecha espolea la cólera de los agricultores en vísperas de las elecciones europeas”. *El Periódico*, 4 de junio de 2024,

<sup>11</sup> JIMÉNEZ, J. L. R. “El Frente Nacional de Jean-Marie Le Pen”. *Revista de Estudios Políticos*, (87), 305-332, 1995.

<sup>12</sup> REUTERS. “Es innegable que marine le pen se aprovecha de la situación que reina en el campo francés”. *La Razón*, 23 de febrero de 2020.

<sup>13</sup> EFE. La Protesta de agricultores se desinfla en Francia, Aunque todavía hay 40 bloqueos activos. *Público*, 27 de enero de 2024.

*hoc*, como la mencionada 6F vinculada a VOX. Todos defienden argumentos parecidos a los esgrimidos en Francia y Alemania, con principal rechazo a la agenda 2030 y al Pacto Verde Europeo.

#### **4. LA TRANSICIÓN JUSTA COMO PUNTO DE ENCUENTRO ENTRE JÓVENES ECOLOGISTAS Y AGRICULTORES**

Es evidente que es pronto para conocer con detalles la relación entre las protestas agrarias en toda Europa en los resultados de las elecciones europeas de 2024. Puede que tuvieran un papel fundamental o que confluyeran muchos otros elementos multifactoriales. Lo que sí existe es un esfuerzo por parte de partidos euroescépticos por liderar un el discurso de las concentraciones del campo y enfrentarlo a la UE, reivindicando mayor autonomía nacional y menores restricciones ambientales.

En términos de sectores ciudadanos tampoco parece fácil hacer una descripción por sectores o franjas de edad. Sería fácil simplificar la composición ideológica social, mencionando que existe un perfil joven ecologista que demanda mayor ambición a las instituciones europeas frente a un perfil de adulto rural dedicado a la agricultura que rechaza estas medidas. Pero la edad no parece ser un determinante si tenemos en cuenta que, en España, la Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores (ASAJA) incorporó en su debate político las propuestas de Alvisé Pérez que reivindica minimizar el gasto «masivo» de la UE<sup>14</sup>. En Francia, la Asociación de Jóvenes Agricultores (JJAA) ha sido de las más activas a la hora de enfrentarse a las políticas ambientales europeas, es por ello que no podemos reducir al ámbito de la juventud los valores europeístas del ecologismo pues existe una juventud rural y urbana que está planteando otro modelo de política verde e incluso rechazan de forma contundente el actual. Por otro lado, tampoco pueden dividirse a estos grupos en europeístas y antieuropeístas, pues la supuesta desafección a las instituciones europeas se traduce en un incremento del voto a los partidos eurófobos,

---

<sup>14</sup> POZAS, A. “El programa de Alvisé: Una Cárcel Gigante, trabajos forzados y sortear Miles de euros Al Mes”. *ElDiario.es*, 12 de junio de 2024.

es decir, no es que quieran una ruptura con la UE, sino rediseñar su modelo de integración y de liderazgo normativo.

Frente a estos argumentos encontramos otro dato incontestable. El 80% de la población mundial reclama más acciones contra la crisis climática, según una encuesta realizada en junio de 2024 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que entrevistó a 75.000 mil personas de setenta y siete países distintos. Los resultados sorprendieron incluso a los propios investigadores debido al consenso tan rotundo mostrado en un momento de auge de los nacionalismos y del negacionismo climático.

En definitiva, es evidente que se está produciendo una ruptura de conectar un problema global con sus implicaciones en la vida de cada individuo, especialmente en lo que afecta a su ámbito laboral. En la actualidad, se observa en la ciudadanía una preocupación real por el cambio climático, que reconoce sus efectos adversos al mismo tiempo que se muestran críticos con ciertas políticas medioambientales restrictivas. Los elementos que podrían ayudar a mitigar esta crispación ciudadana pasan por dos vías: la primera consiste en desarrollar planes de transición con criterios de justicia climática y de compensación social, de forma que las personas trabajadoras de un sector concreto no vean amenazado su medio de vida. La segunda vía pasa por fomentar una mayor participación ciudadana y traducir el lenguaje burocrático de la UE a un contexto social y ciudadano más próximo, ya que, de lo contrario, la tecnocracia aplicada a soluciones basadas en proyectos legislativos europeos sin base social se puede traducir en desafección y aumento del euroescepticismo.



# PERSPECTIVA DE LOS JÓVENES EUROPEOS ANTE EL NUEVO CICLO

ALBERTO CRUZA PLAZA\*

**SUMARIO:** 1. Introducción / 2. La juventud europea y su identidad / 3. Participación política de los jóvenes / 4. Retos y oportunidades del nuevo ciclo

## 1. INTRODUCCIÓN

Europa no es solamente un continente, sino que ha pasado a ser un sentimiento internacional. Con la creación de la UE, la región europea pasó de ser un gran campo de batalla a ser un gran territorio sin fronteras en el que reina el libre comercio o políticas comunes para los diferentes Estados miembros de la UE. En la actualidad, se ha sobrepasado las concepciones territoriales y se ha conseguido alcanzar un sentimiento europeísta de los ciudadanos europeos desde Lisboa a Bucarest y de Chipre a Helsinki.

El objetivo de este capítulo es analizar la visión de los jóvenes sobre la UE y cómo afecta en el día a día las legislaciones y las políticas, además de analizar si existe un verdadero sentimiento europeísta entre los jóvenes. Además, también se abordará si hay una participación real de los jóvenes en la política europea o la posible participación de los jóvenes en la política.

Por otra parte, abordaremos los retos del nuevo ciclo político y los diferentes desafíos a los que se enfrentan los jóvenes. En cuanto a los retos del nuevo ciclo, hay que destacar que nos encontramos ante un contexto internacional diferente, pero en el que debe prevalecer de nuevo la figura de la UE como un ente regulador en el contexto internacional como es en el caso de la irrupción de la Inteligencia Artificial, el auge internacional de China

---

\* Alberto Cruza Plaza es estudiante del grado de Derecho y Diploma de Relaciones Internacionales de la Universidad CEDEU.

como potencia mundial, el crecimiento de países asiáticos como India, o seguir siendo un ente regulador en los diferentes conflictos.

Por todo ello, en este capítulo se examinará la visión de los jóvenes europeos, como la participación política de los jóvenes en las elecciones europeas, así como los retos, oportunidades y soluciones a los que se enfrentan los jóvenes en el nuevo ciclo político.

## **2. LA JUVENTUD EUROPEA Y SU IDENTIDAD**

### *2.1. Historia conjunta de los europeos*

La historia y los valores europeos están marcados por los diferentes imperios presentes a lo largo de la historia del antiguo continente, consiguiendo así una misma identidad o unos mismos valores europeos en gran parte de su territorio.

El primero de los imperios presentes en gran parte del continente europeo fue el Imperio romano. Este fue uno de los más importantes debido a su influencia en gran parte de los aspectos de la sociedad presente en hoy día, además de uno de los más duraderos y el que más influencia generó. El Imperio romano se expandió alrededor del mar mediterráneo y llegó incluso hasta partes de las actuales Alemania o Inglaterra. Esta gran extensión hizo que sus valores estén en la actualidad presentes en casi todos los Estados miembros de la UE, iniciando algo que siglos más tarde se ha convertido en algo tan relevante como es la UE. Con el Imperio romano, se destaca el afán por centralizar o por conseguir que todo el continente europeo sea en su conjunto igual o esté bajo un poder centralizado. Es decir, ya desde Roma se buscaba una Europa común bajo un mismo Derecho o con unos mismos valores, por tanto, se puede afirmar que esto se trata del primer inicio histórico de una Europa conjunta<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> WICKHAN, C. *El legado de Roma. Una historia de Europa de 400 a 1000*. Pasado y Presente, 2013.

En cuanto a los valores que tenemos presentes provenientes del Imperio romano, observamos uno de los más importantes, como es el caso del Derecho. En Roma fue donde surgió por primera vez un Derecho uniforme y gracias a que este Derecho romano estuvo presente en todas las provincias del Imperio, las actuales fuentes del Derecho europeo son fuentes uniformes, como por ejemplo la variación entre el Derecho Público o el Derecho Privado. Por otra parte, también se puede afirmar una herencia importante del Imperio romano. Se trata de la religión cristiana, presente en todo el continente europeo, siendo ortodoxos o católicos las diferentes iglesias europeas, pero con unos mismos valores comunes. El hecho de tener una misma religión a lo largo de la historia ha provocado tener unos mismos valores y unas mismas creencias en todo el continente, en cambio en continentes en los que no estaba presente esta misma religión no cuentan con los mismos valores<sup>2</sup>.

Otro de los hechos históricos trascendentales para la identidad ha sido la Ilustración, llegada a Europa en el siglo XVIII. Durante este periodo histórico se generó una gran influencia en el territorio europeo y además supuso una gran herencia de lo que conocemos hoy en día como la UE. Una de las ideas más importantes de la Ilustración fue la del Contrato Social de Rousseau, en la que otorgaba la soberanía del Estado a los ciudadanos y asemejaba el funcionamiento de las sociedades en un pacto voluntario entre sus miembros. Esta fue una de las teorías más destacadas ya que supuso un cambio y el inicio de una democracia en el que el poder real residía en el pueblo. Esta idea extendida a lo largo del continente supone cómo en la UE uno de sus valores primordiales es la democracia y cómo también se trata del mayor garante de los Derechos Humanos del mundo, tanto dentro de su frontera, como también internacionalmente imponiendo el Derecho Internacional y respetando los Derechos Humanos. Por lo tanto, las ideas de la Ilustración no pasaron por alto, sino que influenciaron las ideas actuales de la UE.

También, durante este período en el siglo XVIII se empezó a hablar de una Europa conjunta, por lo que supone una de las primeras ideas para lo que siglos posteriores se trataría de la construcción de la CECA. Entre las

---

<sup>2</sup> AHIJADO QUINTILLÁN, M. *Historia de la unidad europea: desde los precedentes remotos a la ampliación al este*. Pirámide, 2000. pp. 48-50.

ideas de una Europa conjunta, destacan el Abad de Saint-Pierre en su *Proyecto para perpetuar la paz en Europa*, ideando una asociación política igualitaria y justa entre veinticuatro Estados cristianos, con un Senado propio, un tribunal y un ejército compartido. El proyecto, escrito en 1713, ya contaba con algunos de los aspectos más importantes presentes hoy en la Unión, contando con instituciones conjuntas y con un ejército común, debate hoy presente en la UE<sup>3</sup>. Por su parte, Immanuel Kant, uno de los filósofos que más influyó en una Europa conjunta, ideó en su ensayo *La paz perpetua* «una federación como único garante de la paz continental». Este ensayo tuvo una gran influencia ya que la creación de la CECA tuvo como objetivo primordial tratar de acabar con la guerra en el antiguo continente y el objetivo era a través de la Comunidad, como había ideado siglos anteriores Kant a través de una federación.

## 2.2. *Misma identidad europea*

Como se ha expuesto anteriormente, los europeos tenemos una historia conjunta por lo que también tenemos una misma identidad, una identidad europea.

Esta identidad europea se trata de toda la serie de valores presentes en la UE y que hacen que sus ciudadanos tengan estos valores y una misma identidad. Estos valores se tratan de valores democráticos, como la igualdad, de las democracias, del pluralismo político, de Estados de Derecho, de las libertades y derechos individuales de los ciudadanos, entre otros. Aunque parezcan valores democráticos que todo ciudadano de un Estado cuenta con ellos o que los apoya, no es así, ya que en diversas partes del mundo estos valores no son apoyados por los ciudadanos y en cambio en la UE están presentes y todos sus ciudadanos los respetan y velan por estos valores.

Otro de los valores de una misma identidad es el rechazo a los conflictos bélicos. La gran mayoría de los europeos rechaza unilateralmente apoyar cualquier tipo de conflicto y apoya otro tipo de medidas, como es el caso

---

<sup>3</sup> PARLAMENTO EUROPEO. *Defensa: ¿está la UE creando un ejército europeo?* Dirección General de Comunicación, 2023.

del ente regulador de la UE. Por lo que se afirma que uno de los valores de los ciudadanos europeos, se trata de la búsqueda de soluciones ante un conflicto armado y evitar tener que acudir a un campo de batalla<sup>4</sup>.

Otro de los valores presentes es el asilo. En los últimos años se ha podido observar cómo ha habido un gran asilo por parte de los europeos ante las personas que han tenido que desplazarse de su territorio a otro debido, en parte, a conflictos bélicos, como fue el caso del asilo ciudadanos sirios cuando su país estaba inmerso en una terrible guerra contra el Estado Islámico o la gran acogida a los afganos cuando los talibanes volvieron al poder en Kabul. La última gran acogida de asilo que hemos visto ha sido de los ciudadanos ucranianos, involucrándose gran parte de la población en enviar la mayor cantidad de ayuda posible tanto a Ucrania como a los ciudadanos que habían conseguido huir de la guerra de su país. Por lo tanto, el asilo o la acogida se trata de uno de los valores que tenemos presentes los europeos y ante cualquier posibilidad abrimos los brazos para acogerlos en nuestro territorio.

Por su parte, el proyecto Erasmus aporta el canal primordial por el que hace que la juventud europea tengamos unos mismos valores y una misma identidad. Además de contar con unos mismos valores, los jóvenes europeos conseguimos, a través de este programa Erasmus, un intercambio de ideas entre los jóvenes, este programa consigue que los jóvenes podamos tener una misma identidad y que nos veamos como ciudadanos de la UE y no como ciudadanos nacionales. Por lo tanto, lo que el proyecto Erasmus consigue es que sea un canal de transmisión de una misma identidad europea y que con el paso del tiempo ante nuevos retos con el contacto de todos los jóvenes de la UE se pueda ir transformando la identidad europea ante los retos presentes y futuros que nos puedan acontecer<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> EFE. “Uno de cada dos españoles no estaría dispuesto a luchar por su país en caso de guerra”. *El Mundo*, 12 de abril de 2024.

<sup>5</sup> EUROPEAN PARLIAMENT. *Impact of the Erasmus+ programme*. 2020

### 2.3. *Futuro de la identidad europea*

En cuanto al futuro de la identidad europea, nos encontramos en un período de tiempo en el que está surgiendo un avance del apoyo nacional a la soberanía de los Estados y se está reduciendo el apoyo a la Unión, lo cierto es que sigue estando presente la identidad europea en los jóvenes.

Este apoyo es debido a que los jóvenes hemos nacido en la generación Erasmus y somos los que más contacto tenemos con los jóvenes ciudadanos de la UE, lo que hace que esta identidad europea esté presente, aunque haya movimientos nacionalistas en la UE.

## 3. PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS JÓVENES

La participación política de los jóvenes europeos en las instituciones es un tema crucial para entender cuál es la situación de este sector poblacional, la relación con las diferentes instituciones, como los desafíos a los que se enfrentan los jóvenes como los desafíos futuros a los que se puede enfrentar la UE.

### 3.1. *Elecciones al Parlamento Europeo*

En el *statu quo* actual, nos encontramos con que la gran mayoría de jóvenes desconocen de por sí cuál es el funcionamiento de la UE, y si conocen su funcionamiento, creen que es el libre tránsito de personas, ya que ellos pueden viajar por Europa con un mismo documento, con el DNI o con una única moneda.

Este desconocimiento de la población es más concreto en los jóvenes y genera un rechazo a la hora de ir a votar. Si de por sí los jóvenes son el colectivo que menos tiende a hacer uso de su derecho a voto, en cuanto a las elecciones europeas, reduce aún más su participación electoral de los jóvenes. Aunque puede haber una excepción a la baja participación de los jóvenes en las elecciones del 9 de junio, esta puede venir de la gran capacidad de movilización de ciertos partidos. En elecciones anteriores, se ha visto cómo

ciertos movimientos, como los Verdes o los socialistas, alentaban la movilización de los jóvenes ante el miedo al cambio climático. En estas elecciones ya no se podrá repetir este discurso de nuevo, ya que se ha perdido gran crédito político y, además, la UE ya ha tomado medidas al respecto, por lo que es probable la falta de apoyo de nuevo de los jóvenes a estos partidos.

Los discursos que van a realizar mayores movilizaciones de jóvenes van a ser el discurso europeísta frente al discursos de la defensa de las soberanías nacionales, que habrá que analizar si llegar a calar en la sociedad y la narrativa que se impondrá por la corriente más conservadora de acorde a la derogación de ciertas políticas impuestas en Europa, como la PAC. En este espectro electoral, será importante analizar la capacidad que tengan los jóvenes en relación con un sentimiento europeísta y su intención de hacer uso de este mismo derecho. Además, también podrá ser parte de la campaña electoral pidiendo el fin de la guerra, la paralización de ayuda económica a Ucrania o incluso el aumento o la necesidad de rearme militar de Europa.

Un aspecto por analizar sería, por ejemplo, la visión y el voto que tengan los jóvenes universitarios, dado que estos jóvenes son más conocedores de cuál es la función de la UE y la importancia de las elecciones. Este análisis podría dar unas conclusiones relevantes respecto si el problema es que se ve a la UE como un organismo lejano o la falta de cercanía de los diferentes partidos europeos con los jóvenes. También puede ser relevante, aunque no es únicamente de las elecciones europeas, el nivel de apoyo de los jóvenes a los partidos denominados como «ultras». Por otra parte, también sería importante analizar si estamos ante un cambio de ciclo político ante la llegada de partidos conservadores a multitud de Gobiernos y el crecimiento de estos partidos en Europa.

En cuanto a las posibles soluciones, se trata de un mayor acercamiento por parte de los partidos políticos a la concienciación del voto a los jóvenes, para que estos tengan los conocimientos suficientes de la importancia real de unas votaciones, de cómo de trascendente es que el Parlamento Europeo tenga una composición y una mayoría para la aprobación de ciertos reglamentos o de directivas que posteriormente se transponen en sus respectivos Estados.

Por otra parte, también se puede tratar de que los partidos políticos se interesen en los problemas reales de los jóvenes, como sus preocupaciones de cara al futuro. Esto es dado a que en los programas políticos como también en las propuestas legislativas no hay interés por parte de los legisladores en ayudar a los jóvenes, provocando así un hartazgo o desconfianza de estos en la política, ya que no ven que la política solucione sus problemas.

### 3.2. *Desconfianza instituciones*

En cuanto a la confianza de los jóvenes ante las instituciones europeas, se destaca que hay una gran desconfianza ante las intuiciones comunitarias, tal y como recoge el estudio *Hacia una UE para la juventud española*<sup>6</sup>. Los posibles motivos de esta desconfianza pueden ser la lejanía que perciben de las instituciones de la UE, frente a la cercanía de otras instituciones, como puede ser el caso de los Ayuntamientos u otras instituciones como pueden ser las provinciales.

Otro motivo puede tratarse del desconocimiento del funcionamiento real de la institución y por ende se desconfía, ya que no se conoce cómo trabaja y que influencia relevante tiene en su vida. Ante esto, una de las posibles soluciones puede ser una mayor concienciación por parte de las diferentes instituciones de la UE a través de las redes sociales, para que así pueda crecer la confianza de los jóvenes ante la institución al conocer cuál es el funcionamiento. Otro de los posibles motivos por los que se puede dar esta desconfianza es el hartazgo general hacia la política y por la sensación de la corrupción presente en las instituciones, tal y como recoge el estudio del Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud de la FAD<sup>7</sup>. En es punto, destacan que con los últimos casos de corrupción en España se ha podido generar una mayor desconfianza en las instituciones y esto haya afectado por ende a las

---

<sup>6</sup> CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA. *Hacia una UE para la juventud española*. 2023. Disponible en: <https://www.cje.org/aunque-la-juventud-espanola-desconfia-del-funcionamiento-institucional-de-la-ue-si-se-sienten-parte-del-proyecto-europeo/>

<sup>7</sup> CENTRO REINA SOFÍA SOBRE ADOLESCENCIA Y JUVENTUD. *Barómetro 2017 del Proyecto Scpio*. 2017. Disponible en: <https://www.centroreinasofia.org/nota-prensa/una-amplia-mayoria-de-jovenes-espanoles-64-no-confia-en-los-partidos-politicos/>

instituciones de la UE, ya que tanto en el estudio del Centro Reina Sofía como el estudio del Consejo de la Juventud se demuestra una gran confianza de los jóvenes en la UE pese a que estos apoyan al proyecto europeo.

#### **4. RETOS Y OPORTUNIDADES DEL NUEVO CICLO**

En lo que se refiere a los retos y oportunidades, hay que destacar que nos encontramos en un momento de cambio de ciclo con la irrupción de partidos políticos conservadores en el Gobierno como en la UE, internacionalmente con el auge de China y socialmente con la irrupción de la Inteligencia Artificial.

##### *4.1 Retos jóvenes europeos*

En cuanto a los retos de los jóvenes europeos, nos encontramos con una serie de problemas de calado europeo. Uno de los principales problemas y un gran reto a los que se enfrentan los jóvenes es el acceso a la vivienda. Este problema se trata de una gran dificultad de los jóvenes para poder acceder a una vivienda debido al disparado precio en los que se encuentra el alquiler en las grandes ciudades. Este problema provoca que miles de jóvenes con gran formación y con puesto de trabajo tengan que compartir piso, ya que el precio del alquiler imposibilita una emancipación. Incluso, como recoge el estudio del *Observatorio de Emancipación*, dedicando un 100% de un sueldo medio de un joven al alquiler no podría alquilar una vivienda en solitario<sup>8</sup>. Además, este problema, viene en parte como consecuencia del éxodo rural que se está produciendo desde pueblos o ciudades capitales de provincia a las grandes ciudades. Este éxodo provoca en que haya una mayor demanda de vivienda y en cambio no haya tanta oferta de esta vivienda.

Entre las causas del éxodo a las grandes ciudades, nos encontramos como estas grandes ciudades son las únicas capaces de retener a las grandes empresas, las cuales ofrecen infinidad de puestos de trabajo, y que además

---

<sup>8</sup> CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA. “*Observatorio de emancipación*”. Resumen Ejecutivo, num. 5, Primer Semestre 2023.

son las únicas en ofrecer puestos de trabajo muy cualificados o las únicas en contar con hub tecnológicos, por lo que las personas con conocimientos en áreas específicas se tienen que desplazar hacia las grandes ciudades. Este es uno de los retos y posibles soluciones a los que se enfrenta la UE, ya que esto que está ocurriendo en España no se trata de un caso aislado, sino que está ocurriendo en gran parte del territorio de la Unión. Una posible solución por parte de la UE es que se fomente el teletrabajo. En un mundo actual en el que gran parte del trabajo se pueden realizar con un ordenador desde cualquier punto remoto del planeta, una solución sería en que la UE inste a las empresas en fomentar este teletrabajo para que sus trabajadores no tengan que estar presentes en las grandes ciudades o que únicamente tengan que ir al puesto de trabajo en ciertas ocasiones. Otro plan sería en financiar o apoyar a los Estados miembros en realizar una reducción de los tipos impositivos a los ciudadanos que residan en ciertos pueblos pequeños. Con esta financiación se conseguiría atraer a nuevos ciudadanos a estas localidades de la denominada «España rural» y conseguir unos beneficios económicos, además de la reducción del coste de vida, estos pueblos verían su economía beneficiada, ya que atraerían a nuevos residentes y por ello provocarían una inversión tanto en el sector inmobiliario como en el sector de los servicios del municipio. Este proyecto no plantearía una gran huida de la ciudad a los pueblos, sino que provocaría una descongestión. También hay que destacar que para conseguir esto, se debería financiar diferentes proyectos para que las zonas rurales tengan una mayor comunicación, como puede ser la mejora de las carreteras o la mejora del funcionamiento del transporte público en las zonas rurales, como es el caso de trenes o con más servicios de autobuses.

Otro de los problemas que acontece a los jóvenes de la UE se trata del desempleo juvenil. España se sitúa como el país líder en desempleo juvenil en Europa, con territorios como las Islas Canarias como uno de los de mayor desempleo juvenil de toda la UE. Este problema es de gran transcendencia ya que provoca que, aunque los jóvenes cuenten con formación como el caso de grados universitarios, máster o formación profesional, no puedan acceder al mercado laboral y, si consiguen acceder, en un gran porcentaje de casos no consiguen trabajar en el puesto de trabajo para el que se han formado. Este problema no solo afecta a los jóvenes, sino también al resto de la sociedad,

ya que si los jóvenes no están en el mercado laboral estos jóvenes no están contribuyendo económicamente a través de la recaudación al Estado y en cambio el Estado tiene que ayudarlos económicamente. En cambio, si estos jóvenes están en el mercado laboral con un puesto de trabajo de acorde a su formación y con un sueldo digno, provocaría que el Estado tendría una mayor recaudación tributaria y por tanto podría destinar más dinero a prestaciones sociales o a pagar pensiones. Por lo tanto, este problema no es un problema únicamente dirigido a los jóvenes, sino que afecta al resto de la población.

En cuanto a las posibles soluciones por parte de la UE, se trata de destinar fondos para una financiación económica a las empresas para que contraten a jóvenes y que estos cuenten con una formación adecuada para tener una mayor ayuda para entrar al mercado laboral. Esta iniciativa podría ir dirigida hacia los diferentes sectores en los que es más difícil el acceso de los jóvenes, y no tendría que ser únicamente una financiación económica, sino también podría ser una directiva europea para la reducción de los gravámenes a las empresas que contraten a jóvenes.

#### *4.2 Retos futuros UE y oportunidades*

Como comentaba anteriormente, nos encontramos en un cambio de ciclo en el contexto internacional, pero también político y social. Por lo tanto, la UE debe de aprovechar estas oportunidades para seguir siendo un actor normativo, seguir teniendo influencia internacional y estar presente en los diferentes cambios políticos que se den para proteger a sus ciudadanos. En primer lugar, el contexto internacional. En el tablero internacional se está jugando un papel relevante, debido a que a EE. UU. le ha surgido un competidor por la hegemonía internacional. China está jugando un papel relevante para poder ser el líder mundial y esto lo está llevando a cabo con la financiación de proyectos en Latinoamérica y en África para incluir a estos países dentro de su órbita<sup>9</sup>.

El papel que debe seguir la UE en este aspecto es mantener su rol normativo y seguir teniendo las mismas relaciones comerciales, además de

---

<sup>9</sup> FERNÁNDEZ PUERTAS, J. “¿Las inversiones chinas siguen una estrategia diferenciada en África y Latinoamérica?”. *Universidad Pontificia de Comillas*, junio de 2020.

aprovechar la capacidad geoestrategia que tiene la UE para sus acuerdos comerciales sin que potencias como la India o China compitan con su mercado. Por lo tanto, el papel que debe seguir jugando la UE es lo que había sido hasta ahora, un ente regulador y ante los diferentes conflictos, como de las guerras de Ucrania y Palestina, y seguir protegiendo el Derecho Internacional y apostando por sanciones económicas y diplomáticas en vez de enviar tropas o postularse claramente a favor de uno de los bandos, lo cual genera un serio perjuicio para la UE<sup>10</sup>.

Un segundo cambio, es el que se está dando en el contexto internacional. En la gran mayoría de democracias están consiguiendo gobernar los partidos conservadores, tanto en la UE como en el resto del mundo, como se puede observar con Javier Milei o con la posible reelección de Donald Trump. Ante esto, es importante que siga habiendo una buena relación entre EE. UU. y la UE, dado que una gran cantidad de exportaciones van hacia el continente americano y hacen que EE. UU. sea un socio comercial relevante. Además, se trata de un aliado, y por lo tanto se debe de seguir apostando por la OTAN, y más aún en un contexto internacional con cada vez más conflictos en los que la UE debe de contar con el apoyo de EE. UU. ante un posible ataque a un país miembro de la Unión. Aunque también por la posible salida de EE. UU. de la OTAN es relevante que se siga apoyando por la creación de un ejército europeo.

Por último, uno de los retos a los que se enfrenta la UE, y sobre todo los jóvenes, es el impacto en la sociedad de la Inteligencia Artificial. La UE ya ha dado un gran paso creando la primera regulación de la inteligencia ar-

---

<sup>10</sup> NIETO FERNÁNDEZ, M. I. *La UE y el Mediterráneo a la luz de la Estrategia Global de Seguridad de la Unión*. Dykinson, 2021.

tificial en el mundo, con la aprobación del Reglamento de Inteligencia Artificial<sup>11</sup>, pero además se ha conseguido la aprobación de un Tratado Internacional<sup>12</sup> vinculante que tiene como objetivo el respeto de los Derechos Humanos con la influencia de esta nueva tecnología y el respeto del Estado de Derecho. Con la aprobación de esta normativa, lo que se ha conseguido es que la UE siga siendo el ente regulador en el contexto internacional y que regule dentro de los Estados miembros para proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos. Además, con esta regulación pionera sobre la inteligencia artificial, la UE debe apoyar la implementación de los grandes hubs tecnológicos en su territorio y así poder potenciar la economía europea y crear puestos de trabajos dedicados a las nuevas tecnologías.

La UE juega un papel fundamental y se trata de regular y conseguir una estabilidad social debido a la amenaza de la inteligencia artificial en el mercado laboral que provoque el despido de gran número de trabajadores debido a que esta inteligencia consigue cubrir y realizar el mismo trabajo que realizan los trabajadores con una mayor eficiencia y eficacia<sup>13</sup>. Por lo que la UE tiene que conseguir generar una estabilidad frente a los trabajadores que serán sustituidos en sus trabajos, como también apostando con los jóvenes frente a los nuevos trabajos que se darán a raíz de la irrupción de la IA y por el cambio social que genere. Por tanto, esto es solo el inicio de un cambio de paradigma social y la UE tiene que estar presente y liderar este cambio social sin que se queden atrás los jóvenes, pero también ser un ente regulador en el contexto internacional frente a los nuevos cambios, velando siempre por los Derechos Humanos y el Derecho Internacional.

---

<sup>11</sup> COMISIÓN EUROPEA. *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (Ley de Inteligencia Artificial) y se modifican determinados actos legislativos de la Unión*. Documento COM(2021) 206 final, 21 de abril de 2021.

<sup>12</sup> CONSEJO DE EUROPA. *Convenio Marco del Consejo de Europa sobre Inteligencia Artificial y Derechos Humanos, Democracia y Estado De Derecho*. 2024.

<sup>13</sup> PINTO MOLINA, S. "El impacto económico de la inteligencia artificial y la automatización en el mercado laboral". *Revista Científica Kosmos*, 2023.



## **II. DESAFÍOS INTERNOS DEL NUEVO CICLO POLÍTICO EUROPEO**



# LA POLÍTICA MIGRATORIA Y DE ASILO EN LA UE: BALANCE DE LA IX LEGISLATURA

GUIOMAR GUTIÉRREZ-PASCUAL\*

**SUMARIO:** 1. Introducción / 2. La cuestión migratoria europea ¿un problema? / 3. El Pacto de Migración y Asilo: la propuesta de la Comisión / 4. La guerra de agresión rusa a Ucrania y la Directiva de Protección Temporal / 5. La V Presidencia española en el Consejo de la UE: los avances legislativos en materia de migración y asilo / 6. La externalización de fronteras ¿la solución? / 7. Conclusiones: reflexiones para la X legislatura europea

## 1. INTRODUCCIÓN

La política de migración y de asilo en la UE ha sido, a lo largo de la novena legislatura europea, uno de los grandes asuntos abordados en la agenda política tanto a nivel nacional como comunitario. Estando en el centro de la misma, especialmente, en los últimos meses, como consecuencia de la campaña electoral europea donde las migraciones, principalmente las llegadas irregulares, y el asilo han ocupado gran parte de los discursos y debates.

No obstante, también es cierto que pese a estar presente en el Plan de Trabajo de la Comisión, dentro de la cartera del Estilo de Vida Europeo del comisario Margaritis Schinas, no siempre ha sido una prioridad, sino más bien al contrario, ha estado apartada durante gran parte de la legislatura, como consecuencia de la aparición de aspectos de urgencia, así como de las desavenencias entre los Estados miembros.

A lo largo de este trabajo abordaremos los avances producidos en estos cinco años de legislatura europea para lograr una política común de migración y asilo, ya que en la actualidad sigue siendo una política compartida entre la

---

\* Técnico del Servicio de Investigación en el Vicerrectorado de Investigación de la Universidad Internacional de la Rioja (UNIR) y docente en el Máster de Cooperación Internacional de la misma universidad.

Unión y los veintisiete, donde esta primera tiene competencias de acompañamiento en materia migratoria y mayores competencias en materia de asilo. Así como los principales puntos de desencuentro y las posturas defendidas por los diferentes Estados miembros, terminar con una reflexión sobre el papel que jugará la migración y el asilo en la X legislatura europea, además de los posibles problemas a los que las instituciones deberán hacer frente.

## **2. LA CUESTIÓN MIGRATORIA EUROPEA, ¿UN PROBLEMA?**

En la IX legislatura europea (2019-2024)" que acaba de finalizar, las migraciones y en especial las llegadas irregulares, así como el debate sobre la necesidad de recibir migrantes para hacer frente a la grave crisis generacional y demográfica que vive la UE. Y la necesidad de continuar con el cumplimiento y respeto de los derechos humanos y los tratados internacionales, han ocupado un lugar crucial en la agenda política.

Si bien es cierto que el volumen de llegadas no ha sido constante a lo largo de este lustro, como consecuencia de las restricciones del covid-19 y los cambios en las rutas migratorias, actualmente nos encontramos ante un repunte en el volumen de las llegadas. Esto se debe a que la UE es, ante todo, un destino deseado, un receptor neto tanto de migrantes regulares como de irregulares. Sin embargo, hay que tener en cuenta, pese a que no es el tema a abordar a lo largo del presente capítulo, que existe una gran deshumanización del migrante, con la creación de un estereotipo del migrante «no deseado» por los países europeos, al que se denomina, en un mal uso de la palabra inglesa *illegal*, como migrante ilegal.

Si atendemos a esta imagen socialmente creada en el discurso político, que se ha trasladado no solo a la agenda mediática sino también a muchas de las políticas adoptadas, en concreto la externalización de la frontera sur europea, el migrante irregular proviene del norte de África. Sin embargo, al contrario del discurso establecido, la mayor parte de las personas en situación irregular en Europa realizan su entrada por vía aérea, de manera regular, y se establecen en el país de manera irregular, transcurrido el tiempo permitido por sus visados.

En el caso español, la migración procedente de América Latina es un claro ejemplo de entrada regular y asentamiento irregular. A ello se le suma que gran parte del volumen de solicitudes de asilo, en su mayoría ciudadanos de origen venezolano. A nivel europeo, si es cierto que Siria y Afganistán, junto con Ucrania, ocupan las primeras posiciones en las solicitudes de asilo, siendo Venezuela la cuarta nacionalidad<sup>1</sup>.

Pero el fenómeno migratorio es bastante más complejo. Junto a las llegadas por vía aérea y los solicitantes de protección temporal —procedentes de Ucrania—, encontramos un importante foco de llegadas a través del Mediterráneo, con las llegadas marítimas a través de las tres rutas migratorias, muchas de ellas empleadas tanto por migrantes irregulares como por refugiados, lo cual complica aún más la situación. El problema de las rutas mediterráneas es doble, ya que no solo supone hacer frente a la llegada de migrantes denominados económicos —ya que su principal pretensión es la mejora de sus condiciones de vida— por vías irregulares; sino también la llegada de solicitantes de asilo acogidos por la protección internacional. En estas llegadas es crucial discernir quienes se tratan del primer tipo de migrantes y cuáles del segundo, ya que sus derechos son completamente diferentes.

Atendiendo a las tres rutas marítimas, la primera de ellas es la ruta del Mediterráneo oriental, procedente generalmente de Siria y Medio Oriente y con entrada en la UE a través de las cosas griegas. Esta ruta es la que en la actualidad vive un momento de decadencia con una reducción considerable de las llegadas irregulares —únicamente 60.177 llegadas en el pasado año y menos de 4000 llegadas entre enero y mayo de 2024<sup>2</sup>— causado, especialmente, por la reducción en las salidas desde Siria, con la estabilización de la guerra; y por el Acuerdo UE-Turquía que supone una externalización de la frontera.

---

<sup>1</sup> AGENCIA DE ASILO DE LA UNIÓN EUROPEA. *País de origen con mayor número de solicitantes de asilo en la Unión Europea en 2023*. Artículo online. Disponible en: <https://es.statista.com/grafico/31844/paises-de-origen-con-el-mayor-numero-de-solicitantes-de-asilo-en-la-union-europea/>

<sup>2</sup> FRONTEX. *Migratory routes*. 2024 Artículo online. Disponible en: <https://www.fron-tex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/migratory-routes/>

La segunda de las rutas migratorias, que en la actualidad acumula un gran volumen de llegadas, es la ruta de Mediterráneo central procedente de la zona del Sahel, y con destino las costas italianas. Esta ruta ha incrementado sus llegadas en el último año, lo que ha llevado a los países europeos a buscar un nuevo acuerdo de externalización de fronteras con Túnez. En esta línea, con los datos aportados por Frontex esta ruta ha vivido un pico de llegadas en el año 2023 con 138.020 llegadas irregulares<sup>3</sup>, siendo cifras muy superiores a los años anteriores. Sin embargo, estos datos aún están lejos de las casi 200.000 personas que alcanzaron las costas italianas anualmente entre los años 2014-2016.

Finalmente, la tercera de las rutas es la del Mediterráneo occidental, que afecta a España como país de destino y que cuenta con dos vías de entrada, por un lado, el Estrecho, empleado por migrantes procedentes del norte de África y el África subsahariana que cruzan la frontera a través de Marruecos, y por otro lado la vía a través de la subruta canaria, cuya procedencia es, sobre todo, el centro de África. En el caso español, también ha habido un repunte en las llegadas, más acuciante en el caso de la subruta canaria, ya que los acuerdos con Marruecos han supuesto un mayor control de la frontera a través de Ceuta y Melilla y de la salida de cayucos en dirección a estas costas. Así, en el año 2023 se produjeron 56.852 llegadas irregulares, datos elevados si los comparamos con los dos años previos donde se lograron mínimos históricos. Pero que, si los comparamos con el año 2019, previo al covid-19, en que se alcanzaron 83.333 llegadas irregulares, siguen lejos de estas cifras<sup>4</sup>.

Si bien es cierto que en el año 2023 y en los primeros seis meses del año 2024, pese a los intentos de acuerdo con Túnez y de los acuerdos bilaterales entre España y Marruecos, ha habido un repunte del 136,7%<sup>5</sup> de las llegadas irregulares a través de la vía central y occidental del Mediterráneo, los

---

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Llegadas irregulares a la UE (2008-2023)*. 2024. Fuente online. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/irregular-arrivals-since-2008/>

<sup>5</sup> ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LAS MIGRACIONES (OIM). *Datos sobre migración europea*. 2023. Artículo online. Disponible en: <https://www.migrationdataportal.org/es/regional-data-overview/europe>

datos no han alcanzado su punto más álgido, se encuentran todavía muy lejos de los datos previos a la crisis de económica del año 2007 y de la crisis de los refugiados del año 2015, donde el volumen de llegadas, como consecuencia de las mal llamadas Primaveras Árabes y el comiendo de las guerras —primero civiles y después internacionalizadas— de Siria y Libia, supusieron un auténtico desafío para los países del sur de Europa, llegando incluso a colapsar el sistema migratorio griego y obligando a suspender el sistema de Dublín.

En este sentido, los datos nos demuestran la existencia de un discurso polarizado, de una imagen del extranjero y migrante creada claramente bajo el concepto de la otredad con el fin de fomentar el miedo y justificar decisiones políticas<sup>6</sup>, aunque esta imagen está lejos de la realidad. Es decir, se entiende, como bien establecía Edward Said<sup>7</sup>, al migrante irregular como un otro que no se parece a nosotros, y construimos un discurso de criminalización y diferencia frente a ellos, que permite destacar las virtudes del yo «europeo», caracterizado por la democracia, los Derechos Humanos, sus valores de trabajo y esfuerzo y los derechos sociales y culturales —feminista, emprendedor, entre otros— frente al «ellos», caracterizado por lo opuesto, como si de un espejo invertido se tratase, barbarie, religiosidad e incluso fundamentalismo, ausencia del respeto a los Derechos Humanos y, en particular, a los derechos de las mujeres, entre otras falsas características.

### 3. EL PACTO DE MIGRACIÓN Y ASILO: LA PROPUESTA DE LA COMISIÓN EUROPEA

Tras las elecciones europeas del año 2019 y, como resultado del incremento del volumen de llegadas, la Comisión Europea decidió poner sobre la mesa la Comunicación del nuevo Pacto de Migración y Asilo<sup>8</sup>. Esta Comu-

---

<sup>6</sup> ZAPATA SILVIA, C. “Edward Said y la otredad cultural”, *Revista Atenea (Concepto)* núm.498, 2008.

<sup>7</sup> SAID, E. *Orientalismo*. DeBolsillo, 1978.

<sup>8</sup> COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo*. COM/2020/609, septiembre de 2020.

nicación nace con el objetivo de desbloquear la reforma del sistema de Dublín, aprobado en el año 2013, y cuyo principal escollo en las negociaciones es el concepto de responsabilidad obligatorio.

Esta comunicación, que iniciaba el proceso legislativo y el debate entre el Parlamento y el Consejo, se fundamentaba en la propuesta de aprobación de una veintena de directivas y reglamentos asentados en dos pilares y tres momentos migratorios. En cuanto a los pilares, y en los que se centró, posteriormente, el debate entre los ejecutivos europeos, encontramos la solidaridad y la responsabilidad. El concepto de responsabilidad, firmemente asentado en la UE, hunde sus raíces en los Acuerdos de Dublín II y III, en los cuales se afirma que es responsabilidad del Estado de primera entrada en la UE la gestión del migrante y la tramitación de todo el proceso migratorio o de asilo. De tal manera que si la mayor parte de las llegadas por vía marítima —y, en el caso español, también por vía aérea— se acumulan en los países fronterizos con el Mediterráneo, estos siempre van a estar en una clara situación de desventaja frente al resto de Estados miembros, siendo responsables de asumir todas las llegadas a sus costas, lo que hace sus sistemas migratorios más vulnerables.

El segundo de los pilares, reclamado por los países del Mediterráneo, que ya están obligados a cumplir el criterio de responsabilidad, es el concepto de solidaridad, que afirma que, si bien los países de primera entrada son responsables, debiera existir una solidaridad entre Estados miembros que permita, ante un gran volumen de llegadas, que estas se repartan de manera proporcional entre los socios. Esta solidaridad fue apelada en el año 2015 por la Comisión y el Consejo, a través de la figura de Ángela Merkel, con la propuesta de creación de un sistema de cuotas de reparto de migrantes<sup>9</sup>. Pero fue rechazada por la gran mayoría de los países, llegando incluso a la negativa húngara y a la construcción de vallas fronterizas dentro del Espacio Schengen.

Junto a estos dos pilares, el Pacto se presentó con tres grandes etapas del fenómeno migratorio en las cuales se dividían las diferentes propuestas legislativas. La primera, en la que hubo un sorprendente acuerdo unánime por

---

<sup>9</sup> MANCHON, F. “El Pacto sobre Migración y Asilo ¿una nueva oportunidad para Europa?”, *Instituto de estudios Estratégicos*. Documento de opinión 152/2020.

parte de todos los países, se centra en el refuerzo en el origen, el desarrollo de programas de cooperación y establecimiento de medidas para la solicitud del asilo en los países de origen a través de las delegaciones de la UE. Esta actuación en el origen tiene el objetivo de frenar la salida de personas y fomentar, en un mayor número, la migración legal a través de los cauces establecidos como, por ejemplo, la Tarjeta Azul o *Blue Card*<sup>10</sup>, que busca la captación del talento en terceros países. Tal fue el consenso entre los Estados miembros que la directiva de la *Blue Card* fue aprobada en el año 2021 junto con la creación de una Agencia del Asilo de la UE<sup>11</sup>.

La segunda de las etapas es lo que se conoce como el tránsito, es decir, las políticas centradas en el viaje del migrante, que ponen el foco en la externalización de las fronteras, el desarrollo de mecanismos de detección de migrantes y la adquisición de datos biométricos, medidas que han sido enormemente controvertidas y que llevaron a un gran debate en el seno del Parlamento. Y, como no puede ser de otra manera, las directivas centradas en la llegada y los dos pilares mencionados anteriormente, donde existía una dicotomía entre las posturas de los Estados fronterizos, que exigían una solidaridad obligatoria para evitar verse superados sus sistemas de asilo y las posturas de los Estados del bloque de Visegrado y los nórdicos<sup>12</sup>, que reclamaban una mayor dureza en el control de las fronteras por parte de estos Estados y rechazaban los repartos como obligatorios.

El tercer bloque de propuestas, probablemente el menos desarrollado, se centraba en la inclusión de los migrantes en el destino. Y es, también, el bloque sobre el que menor debate y consenso ha existido, al considerar que

---

<sup>10</sup> Directiva (UE) 2021/1883 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de octubre de 2021 relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta cualificación, y por el que se deroga la Directiva 2009/50/CE del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L382, de 28 de octubre de 2021.

<sup>11</sup> Reglamento (UE) 2021/2303 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de diciembre de 2021 relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n° 439/2010. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L468, de 30 de diciembre de 2021.

<sup>12</sup> El grupo de Visegrado está formado por Polonia, Hungría, Eslovaquia y la República Checa.

se trata de un aspecto de política nacional y, por tanto, de competencias internas.

Junto a los paquetes de medidas se incluía, como analizaremos en el próximo epígrafe, la supresión o, mejor dicho, la sustitución de la Directiva de Protección Temporal por una nueva directiva de protección inmediata<sup>13</sup>, ya que, la primera de ellas, pese a su aprobación en el año 2001, no había llegado a ponerse en marcha.

Tras la publicación del Pacto de Migración y Asilo, y con la mejora de la situación sanitaria causada por la pandemia, las migraciones volvieron a la agenda política con un rápido posicionamiento en los primeros meses de 2022 tanto en el Consejo como en el Parlamento. Estos documentos mostraban no solo posiciones totalmente diferentes entre ambas instituciones, sino también un desacuerdo interno, en especial en el Consejo, entre tres grandes bloques de países, el sur de Europa, los países nórdicos y Visegrado y los países del centro de Europa, lo que llevaría a lo largo de los cuatro años siguientes a un importante debate en el Consejo.

#### **4. LA GUERRA DE AGRESIÓN RUSA A UCRANIA Y LA DIRECTIVA DE PROTECCIÓN TEMPORAL**

Cuando la situación sanitaria, junto con las medidas económicas y sociales adoptadas a través del Plan de Recuperación y Resiliencia y el Fondo de Nuevas Generaciones, habían logrado una mejora de la situación en la UE, una reducción de los casos de covid-19 y la vuelta al crecimiento de la economía; en febrero del año 2022 un nuevo acontecimiento histórico ocupó la agenda política europea, volviendo a alejar la política migratoria al debate comunitario.

---

<sup>13</sup> Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L50, de 25 de febrero de 2003.

La agresión rusa a Ucrania a finales de febrero de 2022 supuso un acontecimiento y una respuesta europea sin precedentes, con la aprobación de paquetes de sanciones a Rusia a una velocidad desconocida, dando una respuesta única. En solo tres días los socios se pusieron de acuerdo para condenar de forma pública y política esta violación del derecho internacional, con la aprobación, por unanimidad, de un paquete de sanciones económicas y políticas, hasta entonces, inimaginables. A las cuales, en estos años se le han sumado otra decena de paquetes sancionadores.

Esta contundente respuesta de la Unión Europea ante la agresión se plasmó por escrito en la Declaración de Versalles del 11 de marzo de 2024<sup>14</sup>, dos semanas después de la misma, en la que no solo se recoge el envío de armamento y la aprobación de material defensivo, sino también una respuesta al reto migratorio que supuso la agresión. En este sentido, en el punto 3 de la Declaración los Estados Miembros reconocen la actuación sin precedentes de los 27, caracterizada por la solidaridad, tanto con Ucrania como interna, para la acogida de los refugiados que huían del conflicto. Así como el compromiso de cumplir con el derecho humanitario y proteger económica, social y políticamente a los desplazados ucranianos, mediante la adopción y activación de la Acción de Cohesión para los Refugiados (CARE).

Junto a esta Declaración en la que los veintisiete dieron respuesta rápida al reto que suponía la violación rusa del Derecho Internacional, evitando con ello una crisis mayor, esta agresión también sirvió para poner en marcha dos instrumentos migratorios que, hasta ahora, no se habían aplicado, al menos en su totalidad.

El primero de ellos es la ya mencionada Directiva de Protección Temporal, aprobada por el Consejo Europeo en el 2001 tras la experiencia migratoria y de amplio volumen de solicitudes de asilo y refugio que se había vivido en la década previa a las guerras yugoslavas. Este instrumento fue diseñado para conceder de forma inmediata y generalizada la protección temporal en territorio europeo, una medida similar al asilo, aunque con una vigencia máxima de tres años ante una situación de llegadas masivas que pudiese poner

---

<sup>14</sup> CONSEJO EUROPEO. *Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno. Declaración de Versalles*. 21 y 22 de marzo de 2022.

en riesgo el sistema de alguno de los Estados miembros. De esta manera, se garantizaba además la protección y los derechos de las personas que huían de una situación de conflicto y/o peligro para su integridad.

La puesta en marcha de la directiva, según reza su propio articulado, requiere o bien la petición de un Estado miembro o bien la propuesta por parte de la Comisión, como ocurrió en el caso de Ucrania, siendo, posteriormente, aprobada por el Consejo Europeo. No obstante, pese a la existencia de este instrumento desde principios de siglo, no había llegado a aplicarse y, únicamente había sido solicitado por Malta con el apoyo de Italia en el año 2012 ante la recepción masiva de casi 30.000 solicitantes de refugio tunecinos y libios tras el comienzo de la guerra<sup>15</sup>. Pese a esta solicitud, la directiva no se puso en marcha, como tampoco se hizo en los mismos años cuando el sistema griego se vio abrumado por las llegadas de refugiados sirios, implicando la suspensión de la cláusula de responsabilidad de los Acuerdos de Dublín<sup>16</sup>.

Esta inaplicabilidad, en muchos casos cuestionada, en especial ante la crisis siria, llevó a la Comisión a incluir su transformación en el Pacto de Migración y Asilo, considerando que se trataba de un instrumento ineficaz. No obstante, la guerra de agresión rusa a Ucrania ha demostrado todo lo contrario. No se trata de un instrumento en desuso, sino más bien todo lo contrario, ha sido y está siendo un instrumento que ha permitido acoger en territorio europeo a cuatro millones y medio de ucranianos que, en la actualidad, siguen disfrutando de este derecho, y lo ha hecho de manera generalizada, evitando un estudio caso por caso que llevase a una saturación de la administración europea —y en especial de los países del este—.

Pero, la aplicación de la Directiva de Protección Temporal no sólo ha supuesto una novedad en su utilización, sino que ha demostrado que se pueden aplicar de forma rápida y unánime los dos pilares que reclaman los países

---

<sup>15</sup> DIAZ LAFUENTE, J. “La activación de la directiva de protección temporal ante la invasión rusa de Ucrania como Instrumento de diplomacia migratoria” *Revista UNISCI*, n°64 (enero 2024). pp. 73.

<sup>16</sup> Reglamento (CE) núm. 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L212, de 7 de agosto de 2008.

del sur de Europa en el debate y aplicación de la política migratoria común, como son la solidaridad y la responsabilidad de los veintisiete, como algo obligatorio. A lo largo del mes de marzo de 2022 se flexibilizó el principio de responsabilidad de manera que se evitó —al no obligar a Polonia, Rumania y Eslovaquia a responsabilizarse de la gestión de la protección temporal de cada uno de los ucranianos que cruzaban las fronteras— la caída de los sistemas de migración y asilo de estos tres países, que hubiesen sido incapaces de hacer frente a los dos millones de llegadas, concentrados en apenas dos semanas.

Al mismo tiempo, se puso en marcha la solidaridad entre los Estados miembros, sin necesidad de hacer un reclamo sobre la obligatoriedad de la misma, permitiendo un reparto ordenado y coherente de los ucranianos. De tal forma, países como Alemania, Francia y España, lejos de las fronteras con Ucrania, recibieron durante las primeras semanas de agresión un importante volumen de solicitantes. Así, la guerra de agresión ha servido no solo para demostrar la capacidad de unidad europea, sino también para poner el foco sobre la existencia de instrumentos migratorios que funcionan y la capacidad de acogida y puesta en marcha de la solidaridad entre los socios ante la posibilidad de una llegada masiva de solicitantes.

Esta aplicación de la directiva llevó a la Comisión a proponer su vigencia, así como la renovación durante los tres años de vigencia para mantener, de esta forma, protegidos a los dos millones y medio de ucranianos que siguen residiendo en la UE. No obstante, esta directiva será debatida a lo largo del nuevo ciclo político europeo ya que, para los primeros ucranianos que llegaron en febrero del 2022, los tres años de vigencia se cumplen en el año 2025. Es, por tanto, necesario un debate sobre su renovación y las posibles consecuencias que puede traer, así como la diferencia entre esta protección temporal y el refugio.

## **5. LA V PRESIDENCIA ESPAÑOLA EN EL CONSEJO DE LA UE: LOS AVANCES LEGISLATIVOS EN MATERIA DE MIGRACIÓN Y ASILO**

Desde la aprobación de la Tarjeta Azul y la creación de la Agencia Europea del Asilo no se produjeron avances en materia migratoria, al menos en lo que se refiere a los expedientes legislativos que componían el Pacto de Migración y Asilo, encallados en un arduo debate entre los Estados miembros no solo por desavenencias entre las áreas geográficas, sino también por el condicionamiento de países como Hungría, quienes han empleado el veto para tratar de conseguir mejores políticas o condiciones dentro de la UE. Un claro ejemplo ha sido el mecanismo de condicionalidad de los fondos europeos en relación con su cumplimiento del Estado de derecho.

A ello se le sumó la llegada al poder en algunos países europeos de partidos con discursos contrarios a la migración y claramente islamófobos y racistas, como ocurrió en Italia con la victoria legislativa de Georgia Meloni. Todo ello, junto con una falta de voluntad política por llegar a un acuerdo, supuso un *impasse* en las negociaciones.

No sería hasta la llegada de la Presidencia española en la segunda mitad del año 2023 cuando se volvería a ponerse el foco en las negociaciones. Fueron dos motivos los que llevaron a esto: el primero, que esta tenía un compromiso de cierre de expedientes legislativos al ser la última Presidencia completa antes del fin del ciclo europeo, ya que la Presidencia belga estaba lastrada por la disolución del Parlamento en el mes de mayo y la convocatoria de las elecciones europeas, contando con apenas tres meses efectivos de trabajo. La segunda, que la Presidencia española también tenía intereses propios, como país receptor de migrantes, en el avance político de estos expedientes. Cabe mencionar que la Presidencia española fue un auténtico éxito en al lograr no solo el desbloqueo de las negociaciones en el Consejo, sino también el acuerdo entre el Parlamento Europeo y el Consejo en los últimos trílogos, consiguiendo la aprobación de los cinco reglamentos unidos a los ya aprobados previamente a lo largo de la legislatura.

De la misma forma, a lo largo de negociaciones España, como bien recuerda Rodríguez Capé<sup>17</sup>, supo poner el foco en la detección de las nuevas tendencias migratorias y los cambios en las rutas, así como en la importancia de promover vías legales asociadas a las necesidades del mercado laboral europeo, estableciendo un doble bloque de debates centrados en la protección de las fronteras y la búsqueda de una inmigración segura.

En los últimos días de la Presidencia española, el 21 de diciembre de 2023, se alcanzó un acuerdo entre el Parlamento y el Consejo sobre los cinco paquetes de medidas legislativas en el ámbito migratorio. El primero de los reglamentos aprobados es conocido como el Reglamento de la Gestión de Asilo y Migración (RAM)<sup>18</sup>, el cual consiste fundamentalmente en una reforma del sistema de Dublín que incluye no solo el concepto de responsabilidad como obligatorio, sino también hace mención a la solidaridad como medida de contraprestación a los países receptores.

Si bien es cierto que esta solidaridad se tilda de obligatoria en los documentos y en las notas de prensa publicadas por ambas instituciones, la realidad es diferente, el reglamento invita a los Estados a aplicar dicha solidaridad decidiendo voluntariamente y con flexibilidad el número de personas que quieren acoger en su territorio, evitando así un sistema de cuotas impuesto, lo que puede llevar a una descompensación en el volumen de acogida de unos socios frente a otros. De tal manera que, aunque resulta exitosa la reforma del sistema de Dublín, es necesario afirmar que esta solidaridad sigue sin ser obligatoria, lo que puede suponer nuevamente un problema en el futuro ante un volumen elevado de llegadas al que solo tenga que hacer frente el país de primera llegada, por la negativa del resto de Estados. Este problema es probable que se agrave con la llegada al poder de gobiernos de extrema derecha en el centro y este de Europa, quienes son más reacios al reparto de migrantes.

---

<sup>17</sup> RODRÍGUEZ CAPE, M.L. “Políticas Migratorias y de Asilo en la Unión Europea”, *Revistas Temas Laborales*, núm. 168/2023, 189-219.

<sup>18</sup> Reglamento (UE) 2024/1351 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la gestión del asilo y la migración, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/1147 y (UE) 2021/1060 y se deroga el Reglamento (UE) n° 604/2013. *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 22 de mayo de 2024.

El segundo de los reglamentos aprobados bajo la Presidencia española es el conocido como Reglamento en Situaciones de Crisis<sup>19</sup>, que permite que un Estado miembro pueda activar o solicitar la puesta en marcha de una respuesta conjunta de emergencia ante un volumen elevado de llegadas a sus costas o territorios, evitando así un colapso de la administración de ese país.

El tercero de los reglamentos, el reglamento de Eurodac<sup>20</sup>, ha sido uno de los más cuestionados desde las ONGs y la sociedad civil al consistir en un sistema de recogida de datos biométricos —imágenes faciales— y las huellas dactilares con, a priori, el objetivo de facilitar el estudio de la solicitud de asilo, aunque también servirá para la detección de segundas entradas. El cuestionamiento de dicha política se centra en la recogida de datos personales, en especial de los menores, ya que la reforma ha supuesto que puedan ser recolectados dichos datos de todas las personas mayores de seis años.

El cuarto de los reglamentos aprobados es el reglamento sobre el control de migrantes en las fronteras exteriores<sup>21</sup>, consistente en el refuerzo de las fronteras con la realización de análisis «en caliente» de los migrantes y la posibilidad de detección y devolución de los mismos. Finalmente, el quinto reglamento aprobado ha sido la reforma de procedimientos comunes y garantías del asilo<sup>22</sup> que trata de simplificar los procesos de solicitud y tramitación

---

<sup>19</sup> Reglamento (UE) 2024/1359 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se abordan las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/1147. *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 22 de mayo de 2024.

<sup>20</sup> Reglamento (UE) 2024/1358 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de mayo de 2024 sobre la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de datos biométricos a efectos de la aplicación efectiva de los Reglamentos (UE) 2024/1351 y (UE) 2024/1350 del Parlamento Europeo y del Consejo y de la Directiva 2001/55/CE del Consejo y de la identificación de nacionales de terceros países y apátridas en situación irregular, y sobre las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga el Reglamento (UE) n° 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 22 de mayo de 2024.

<sup>21</sup> Reglamento (UE) 2024/1351... *Op. Cit.*

<sup>22</sup> Reglamento (UE) 2024/1348 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE. *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 22 de mayo de 2024.

del asilo, de manera que se pueda determinar de forma rápida la viabilidad o no de la solicitud de asilo, rechazando la posibilidad de entrada en territorio de la UE. De igual manera, se pone sobre la mesa el mantenimiento de estas personas en un tercer Estado —de tránsito— siempre que este sea considerado país seguro, permitiendo, con ello, la externalización de las fronteras.

Este acuerdo alcanzado en diciembre de 2023 se materializó en sendas aprobaciones, primero en el Parlamento Europeo el 9 de abril de 2024 de las directivas y reglamentos que componían el pacto y su ratificación posterior en el Consejo Europeo el 14 de mayo de ese año, con la entrada en vigor del mismo.

## 6. LA EXTERNALIZACIÓN DE FRONTERAS, ¿LA SOLUCIÓN?

El acuerdo alcanzado bajo la V Presidencia Española y ratificado en el primer semestre de 2025 bajo Presidencia Belga, no parece haber sido suficiente. Así, a los pocos días de esta ratificación en el Parlamento Europeo y el Consejo, se ha vuelto a reactivar el debate migratorio, concretamente en el tratamiento y control de las llegadas. Mediante una propuesta en firme por parte de varios Estados Miembros para una mayor externalización de fronteras.

El quince de mayo los ministros de Asuntos Interiores y/o Exteriores de quince Estados miembros<sup>23</sup> de la UE, dirigieron a la Comisión una carta titulada *Carta conjunta de los ministros con nuevas soluciones para hacer frente a la migración irregular en Europa*<sup>24</sup> solicitando una mayor externalización de las fronteras. Esta decisión se encuentra fundamentada en los buenos resultados que, desde su punto de vista, han tenido los acuerdos de control de fronteras con Turquía, Egipto y Túnez, y está inspirada en el modelo británico de envío de solicitantes de asilo a Ruanda, en lo que se tramita su solicitud o se regulariza su situación migratoria. De manera que es este tercer

<sup>23</sup> La carta fue firmada por Bulgaria, la República Checa, Estonia, Grecia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Malta, los Países Bajos, Austria, Polonia, Rumanía y Finlandia.

<sup>24</sup> MINISTERIO DE INMIGRACION E INTEGRACION DE DINAMARCA. *Joint Letter from the undersigned Ministers on new solutions to address irregular migration to Europe*, Artículo online. Disponible en: <https://uim.dk/media/12635/joint-letter-to-the-european-commission-on-new-solutions-to-address-irregular-migration-to-europe.pdf>

Estado el que se hace cargo de los migrantes durante este periodo de tiempo, descargando de responsabilidad a los países europeos.

Los quince Estados hicieron este llamamiento comprometiéndose al cumplimiento del recién acordado Pacto de Migración y Asilo y fundamentándose en el nuevo reglamento de gestión, por el cual se realizará un control de la frontera mayor y derivará a los migrantes a un tercer Estado que tenga la condición de país seguro, de manera que se mantiene el respeto a los Derechos Humanos y al derecho de no devolución que tienen todos los solicitantes de asilo y refugio. Su propuesta se basa, principalmente, en un análisis de la realidad no solo migratoria sino también de los propios procesos de asilo y de la situación posterior de los solicitantes tras su aceptación o no de la solicitud. Lo que esto constata como bien afirma Martin Arribas<sup>25</sup>, es que existe una enorme disparidad entre las órdenes de devolución, cuando se ha rechazado la solicitud, y la readmisión de estas personas en terceros países, ya que, si bien existen en la actualidad veinticuatro Acuerdos de Readmisión con estos, la tasa de readmisión es inferior al 30%.

No obstante, debemos preguntarnos si esta externalización de las fronteras y de la gestión de los solicitantes es la solución o puede suponer un desafío en el futuro. En los últimos años, la política europea se orienta cada vez más hacia esta externalización de fronteras, no obstante, esta medida también agudiza la dependencia de la Unión respecto a los terceros países a los cuales se financia para la gestión del tránsito y el bloqueo de las llegadas. Tal es el punto que los terceros Estados han comenzado a ver a los migrantes como una moneda de cambio, no solo para lograr un acuerdo económico, como fue al inicio el caso de Turquía, sino también como una herramienta o un arma para conseguir un posicionamiento a su favor, un mayor beneficio o la eliminación de una determinada medida que puede afectarles<sup>26</sup>.

Países como Turquía, Bielorrusia y Marruecos han utilizado las migraciones como arma en los últimos años, usando la apertura de las fronteras

---

<sup>25</sup> MARTIN ARRIBAS, J. J. “Los acuerdos de retorno y readmisión de migrantes de la UE: entre la legitimidad y la utilidad”, *Revista REEI*, núm. 45, junio 2023.

<sup>26</sup> RODRÍGUEZ CAMEJO, R. “Migración, seguridad y falta de solidaridad en la Unión Europea”, *Revista Internacional de Estudios Migratorios*, vol. 11 (1), 2021. 81-109.

y el flujo masivo de migrantes hacia las fronteras europeas para lograr un cambio en las decisiones de la UE. De tal forma que lo que a priori parece una medida eficiente y eficaz de gestión de flujos migratorios y que, desde luego, tiene un impacto directo en el volumen de llegadas que tiene que gestionar un país, incluso con reducciones drásticas de un día para otro. Es también un arma de doble filo, contraria en todo caso a las políticas y alineaciones en pro de una autonomía estratégica de la Unión, ya que no se puede ser autónomo mientras se externalicen las fronteras, en especial cuando lo realizamos con terceros países que son catalogados como seguros, aunque existen evidencias de flagrantes violaciones de Derechos Humanos y que no dudarán en emplear a personas para lograr sus intereses.

## **7. CONCLUSIONES: REFLEXIONES PARA LA X LEGISLATURA EUROPEA**

A lo largo de la IX legislatura europea las migraciones y el asilo, bien por su volumen de llegadas o bien por interés en alcanzar un consenso que sacase a los veintisiete del bloqueo existente desde el año 2015 con las fallidas negociaciones para actualizar los Acuerdos de Dublín, han ocupado un lugar crucial en la agenda política, siendo, no obstante, relegados por las numerosas crisis a las que la UE ha tenido que hacer frente en estos cinco años, como la han sido la crisis del covid-19, la crisis económica y social aparejada a la enfermedad la agresión a Ucrania, la aprobación de sanciones a Rusia y la crisis económica, energética y política derivada de la misma. A esto se ha sumado una inestabilidad creciente tanto en el plano internacional como en la política europea, con un auge de las posiciones políticas extremistas.

Sin embargo, estas crisis también han servido para demostrar que, si se quiere, se puede. No solo en el aspecto migratorio, donde la guerra de agresión a Ucrania ha demostrado la capacidad de los veintisiete para poner en marcha mecanismos de recepción de llegadas y repartos inmediatos de migrantes y asumir, sin mayores dificultades, a casi cinco millones de personas en un periodo de un año —e incluso menos—. Pero, además, ha ilustrado que los Estados europeos son capaces de superar la unanimidad y aprobar, en

tiempo récord, paquetes de sanciones y medidas en materia de política exterior.

Las elecciones europeas han sido reflejo de estas crisis, tanto en la campaña como en los resultados, donde la migración se ha convertido en el centro del debate entre los candidatos, resultando enormemente desfavorecidos los enfoques que apuesta por una basada en los Derechos Humanos y en la solidaridad obligatoria. Si bien es cierto que a grandes rasgos la composición del Parlamento Europeo no ha variado sustancialmente, con un previsible bloque progresista formado por el Partido Popular Europeo (PPE), con ciento ochenta escaños, el Partido de Socialistas y Demócratas europeo (S&D), con ciento treinta y seis escaños; Renew Europe —los llamados «liberales»—, con setenta y siete escaños, y los verdes, con cincuenta y tres escaños. Es decir, un total de cuatrocientos cincuenta y ocho diputados frente a los quinientos dieciocho de la pasada legislatura, lo que se debe, sobre todo, a la caída significativa del peso de Renew Europe, fruto de los malos resultados del partido de Macron en Francia. Junto a ello hay que tener en consideración el crecimiento de los partidos de extrema derecha agrupados, por vez primera, en tres grupos políticos. El primero de ellos, que se ha convertido en la tercera fuerza política- con ochenta y cuatro asientos- dentro del hemisiciclo es el partido de los Patriotas Europeos, liderado por los eurodiputados húngaros del partido de Orban. En segundo lugar se encuentra el grupo de los Conservadores y Reformistas Europeos (ECR) liderado por el partido italiano de Meloni con setenta y ocho escaños. Y, finalmente, el nuevo grupo de extrema derecha bajo el nombre de la Europa de las Naciones Soberanas compuesto por 25 eurodiputados y liderado por Alternativa para Alemania. Sumando entre todos ellos doscientos cinco escaños, es decir, casi un 30% de la cámara europea<sup>27</sup>.

Además, se suma una mayoría de países en el Consejo, firmantes de la carta ya mencionada, que apuestan cada vez más por una externalización de las fronteras y que ven en la política de británica un modelo a seguir, lo que puede suponer que en la nueva agenda política de la Comisión se incluya

---

<sup>27</sup> PARLAMENTO EUROPEO. *Resultados de las elecciones europeas de 2024*. Artículo online. Disponible en: <https://results.elections.europa.eu/es/>

no solo una continuación de los debates del Pacto, abordando los reglamentos directiva sobre los que no se alcanzado un acuerdo, sino también una serie de acuerdos con terceros países, principalmente del Magreb, para imponer un control efectivo que alivie la presión migratoria en el Mediterráneo.

Además de la necesidad de adoptar decisiones para un mayor control del volumen de llegadas irregulares a través del Mediterráneo, está nueva legislatura parte con dos frentes migratorios a los que tiene que hacer frente. El primero de ellos es la situación de los ucranianos bajo protección temporal en la UE, la cual deberá modificarse o extenderse a partir de marzo de 2025, fecha en que expira legalmente dicha situación, tal y como está establecida en la Directiva. El segundo de ellos, quizás menos inmediato, dependerá de los avances israelíes en su guerra contra Palestina y el desplazamiento de dos millones de palestinos que, en la actualidad, se encuentran en Rafah. De continuar los combates en este territorio y el desplazamiento de la población civil hacia el norte del país, pronto encontraremos millones de personas, que cumplen los criterios de refugiados, agolpadas en las fronteras egipcias y, probablemente, llegando al territorio europeo. Será necesario un posicionamiento claro y contundente, que respete el derecho internacional humanitario, frente a los refugiados palestinos, evitando una nueva saturación del sistema griego de asilo, ya que, previsiblemente, esta puede ser la principal ruta.



# **LAS MATERIAS PRIMAS FUNDAMENTALES Y LA TRANSICIÓN CLIMÁTICA EUROPEA: UN DESAFÍO CRUCIAL PARA LA SEGURIDAD ENERGÉTICA DE LA UE**

TOMÁS GUTIÉRREZ ROA<sup>1</sup>

**SUMARIO:** 1. La evolución de la seguridad energética europea: de la necesidad de combustibles fósiles a precios asequibles a garantizar el acceso a las materias primas fundamentales para la transición climática / 2. La Ley Europea de Materias Primas Fundamentales: asegurar la disponibilidad de CRM y reducir las vulnerabilidades en un entorno de competición geopolítica / 3. Efectos de la ley de materias primas fundamentales y las estrategias asociadas en la seguridad energética y la autonomía estratégica de la UE / 4. Conclusiones

## **1. LA EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD ENERGÉTICA EUROPEA: DE LA NECESIDAD DE COMBUSTIBLES FÓSILES A PRECIOS ASEQUIBLES A GARANTIZAR EL ACCESO A LAS MATERIAS PRIMAS FUNDAMENTALES PARA LA TRANSICIÓN CLIMÁTICA**

En 2020, pocos meses después de que Úrsula Von der Leyen anunciara la puesta en marcha del Pacto Verde Europeo, el gran proyecto climático de la UE y buque insignia de su recién estrenada legislatura, la Comisión evidenció en un documento sobre la recuperación poscovid que...

*con la transición hacia la neutralidad climática, corremos el riesgo de que la dependencia de los combustibles fósiles disponibles sea sustituida por la dependencia de otras materias primas no energéticas<sup>2</sup>.*

---

<sup>1</sup> Doctor en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid y profesor-investigador en CEDEU Centro de Estudios Universitarios.

<sup>2</sup> COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones.*

Un año después, el Consejo se hacía eco de esta idea al asegurar que:

*la naturaleza de la seguridad energética está evolucionando desde la preocupación por el acceso a combustibles fósiles a precios asequibles procedentes de mercados volátiles hacia la necesidad de garantizar el acceso a las materias primas y tecnologías fundamentales necesarias para la transición energética<sup>3</sup>.*

Estas declaraciones anunciaban una realidad hasta la fecha poco visible pero que, debido al rápido avance de la transición climática en la UE, es cada vez más evidente, y es que el cambio de modelo energético va a requerir una creciente cantidad de materias primas de las que los Estados miembros no disponen. Se trata de una casuística nueva, una idea que ni siquiera el Pacto Verde Europeo tenía en gran consideración —las Critical Raw Materials (CRM por sus siglas en inglés), solo se mencionaban una vez en la estrategia, al asegurar que el éxito de los proyectos propuestos requería asegurar el suministro «de las materias primas críticas necesarias para las tecnologías limpias y las aplicaciones digitales, espaciales y de defensa»<sup>4</sup>—, pero que pone en riesgo los futuros planes para aumentar la autonomía energética al sustituir la endémica dependencia de los hidrocarburos por la de otros elementos cuyo acceso es, en algunos casos, mucho más complejo. A rasgos generales, las CRM son aquellas materias primas de gran importancia económica que son vitales para el funcionamiento y la integridad de todo tipo de ecosistemas industriales y cuyo suministro presenta un elevado riesgo de interrupciones, lo que pone en riesgo el desarrollo, la soberanía y la independencia de la UE.

El problema no es nuevo. Desde 2011, la Comisión publica informes relativos a la dependencia europea respecto a las CRM. En el primer documento, fechado en ese año, se señalaban catorce materias primas cuya importación presentaba un riesgo elevado e identificaba algunas de las dificultades todavía existentes en los mercados globales, como la poca accesibilidad, las

---

*El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación.* Documento COM(2020) 456, 27 de mayo de 2020. p. 15.

<sup>3</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Conclusiones del Consejo sobre diplomacia climática y energética: cumplir con la dimensión exterior del Pacto Verde Europeo.* 25 de enero de 2021. p. 9.

restricciones a las exportaciones, la alta dependencia de un único suministrador, la escasa estabilidad político-económica de algunos proveedores y las bajas posibilidades de sustitución del producto, entre otros. Incluso se apuntaba a China como uno de los actores con mayor peso en el comercio internacional de tierras raras, uno de los productos más necesarios para la industria renovable. La lista la completaban el antimonio, el berilio, el cobalto, la fluorita, el galio, el germanio, el grafito, el indio, el magnesio, el niobio, los metales del grupo del platino, el tantalio y el wolframio. Todos, a excepción de la fluorita y el wolframio, eran importados al 100%, nueve de ellos dependían en más de un 70% de un único importador, ocho provenían en grandes cantidades de China y cinco tenían un índice de reciclaje del 0%<sup>4</sup>.

Tres años después, la Comisión sumó a la lista los boratos, el cromo, el carbón de coque, la magnesita, las rocas fosfatadas y el silicio metálico, sumando un total de diecinueve CRM —el tantalio desaparecía debido a las mejoras en su acceso—. De las nuevas incorporaciones, China era el principal productor de cuatro de ellas, aunque su participación en las importaciones europeas era residual. Sin embargo, el país asiático era el principal exportador a los Estados miembros de seis de los diecinueve elementos, en el caso del manganeso y el antimonio por encima del 90%<sup>5</sup>. Ya en 2017, la tabla se amplió hasta las veintisiete materias primas, aumentando la participación del gigante asiático y, en menor medida, de Rusia, países que ya estaban perfilándose como principales rivales sistémicos de la UE. Los datos eran muy preocupantes, pues la media del índice de dependencia era del 78%, y solo el hafnio, el cobalto, los metales del grupo platino y el silicio metálico procedían en grandes cantidades de países europeos<sup>6</sup>. En 2020, un año después de la

---

<sup>4</sup> COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Abordar los retos de los mercados de productos básicos y de las materias primas*. Documento COM(2021) 25 final, 2 de febrero de 2011. pp. 24-25.

<sup>5</sup> COMISIÓN EUROPEA *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la revisión de la lista de las materias primas fundamentales para la UE y la aplicación de la iniciativa de materias primas*. Documento COM (2014) 297 final, 26 de mayo de 2014. pp. 6-7.

<sup>6</sup> COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*

puesta en marcha del Pacto Verde Europeo, la Comisión volvió a actualizar la tabla bajo la premisa de que la necesidad de potenciar la transición energética obligaba a considerar que «el acceso a los recursos es una cuestión de seguridad estratégica»<sup>7</sup>, ya que gran parte de las CRM eran imprescindibles para la consecución de los objetivos climáticos europeos. Aunque solo se sumaban cuatro nuevos elementos —bauxita, litio, titanio y estroncio—, el documento volvía a reflejar la considerable preocupación por el alto grado de concentración de la mayoría de ellos y por los pocos avances registrados desde 2011<sup>8</sup>.

El quinto informe ha sido el más relevante hasta la fecha. Publicado en 2023, el documento estaba profundamente influenciado por la guerra de Ucrania y la Declaración de Versalles, en la que el Consejo Europeo estableció la prioridad de reducir la dependencia estratégica europea en los sectores más vulnerables, entre ellos el de las CRM<sup>9</sup>. La lista estaba formada por treinta y cuatro materias primas y formaba parte de la propuesta de reglamento por el cual la Comisión iniciaba la regulación del sector<sup>10</sup>. Además, catorce de ellas eran elevadas a la categoría de materias primas estratégicas debido a la alta demanda existente y a su potencial de crecimiento, lo que elevaba el riesgo de problemas en el suministro. De estas, por lo menos el germanio, el cobalto, el galio, el cobre, el litio, el magnesio, el grafito natural, el níquel, los metales del grupo del platino, las tierras raras, el silicio metálico y el wolframio tienen una incidencia crítica en el desarrollo de las tecnologías

---

*relativa a la lista de 2017 de materias primas fundamentales para la UE.* Documento COM(2017) 490 final, 19 de septiembre de 2017. pp. 4-8.

<sup>7</sup> COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Resiliencia de las materias primas fundamentales: trazando el camino hacia un mayor grado de seguridad y sostenibilidad.* Documento COM(2020) 474 final, 3 de septiembre de 2020. p. 1.

<sup>8</sup> *Ibidem.* pp. 20-26.

<sup>9</sup> CONSEJO EUROPEO. *Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno. Declaración de Versalles.* 21 y 22 de marzo de 2022. p. 7.

<sup>10</sup> COMISIÓN EUROPEA. *Anexos de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un marco para garantizar el suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales y se modifican los Reglamentos (UE) 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 y (UE) 2019/1020.* Documento COM(2023) 160 final, 16 de marzo de 2023. pp. 1-4.

renovables y, por consiguiente, afectan a la seguridad energética europea<sup>11</sup>. El informe reconocía también que la transición climática y la digitalización iban a elevar la demanda de algunas de estos elementos, aumentando la competencia geopolítica por unos recursos estratégicos que ya escaseaban debido a las crecientes restricciones de los países productores. Además, la guerra de Ucrania y la nueva consideración de China como socio, competidor y rival sistémico<sup>12</sup> —impuesta por la Comisión en 2019 y reafirmada por el Consejo Europeo un año después<sup>13</sup>— aceleraban la urgencia de dotar a la UE de una estrategia eficaz para asegurar la soberanía, la independencia y la seguridad del conjunto de los Estados miembros.

En los últimos dos años, la Comisión ha elevado su inquietud por el acceso a las CRM, estableciendo estrategias conjuntas para reducir el riesgo de un corte de suministro. Aunque la vulnerabilidad afecta a varios sectores, es especialmente preocupante en lo que respecta a los sistemas energéticos, sobre todo tras la puesta en marcha del Pacto Verde Europeo y la estrategia REPowerEU para acelerar la desconexión del gas natural ruso, ya que esta...

*requiere un aumento masivo en la instalación de energía eólica y solar fotovoltaica (PV), baterías e hidrógeno para almacenar electricidad y alimentar vehículos, y bombas de calor para una calefacción y refrigeración energéticamente eficientes. Todo esto conlleva una nueva demanda de materiales críticos y estratégicos, muchos de los cuales también son necesarios para las tecnologías requeridas para cumplir con las estrategias de digitalización y defensa y aeroespacial<sup>14</sup>.*

---

<sup>11</sup> CARRARA, S., BOBBA, S., BLAGOEVA, D., ALVES DIAS, P. et. al. *Supply chain analysis and material demand forecast in strategic technologies and sectors in the EU – A foresight study*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2023. p. 5.

<sup>12</sup> COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo. UE-China – Una perspectiva estratégica*. Documento JOIN(2019) 5 final, 12 de marzo de 2020. p. 1.

<sup>13</sup> CONSEJO EUROPEO. *Reunión extraordinaria del Consejo Europeo – Conclusiones*. 1 y 2 de octubre de 2020. p. 9.

<sup>14</sup> CARRARA, BOBBA, BLAGOEVA, ALVES DIAS, et. al. *Op. Cit.* p. 4.

El problema es profundo y complejo. Los estudios demuestran que la UE es vulnerable, principalmente, en las primeras fases de la cadena de suministro, estando relativamente bien posicionada respecto a la fabricación de tecnologías finales. Sin embargo, esto no sucede con algunos productos renovables, principalmente las baterías y los fotovoltaicos, que se importan de forma masiva ya finalizados. Desde hace años, numerosos informes han puesto el foco en que más del 80% de los paneles solares utilizados en la UE provienen de China, lo que es especialmente peligroso debido a los planes europeos para una rápida expansión de esta tecnología gracias a su bajo coste y su fácil montaje<sup>15</sup>. Esto supone que cualquier contratiempo, ya sea un cambio de la política exportadora del país asiático, un incremento del precio final o un corte en las rutas de abastecimiento, entre otros, pone en serio riesgo la Estrategia Solar Europea y la consecución de sus objetivos.

El reto es aún mayor si se tiene en cuenta el potencial crecimiento de la demanda previsto para las próximas décadas. La transición energética es, al fin y al cabo, una transición de materiales. Por lo tanto, conforme más países se vayan sumando a esta, los requerimientos de las CRM necesarias para su desarrollo van a elevarse exponencialmente, lo que va a generar una importante competencia comercial y geopolítica debido a la escasez y a la concentración de estas. Según los estudios de la Comisión, las tecnologías más tensionadas van a ser las baterías, las celdas de combustible y los motores de tracción, para las que el litio, el grafito, el cobalto, el níquel, el manganeso, el platino y las tierras raras son esenciales<sup>16</sup>. En un escenario de alta demanda, las necesidades europeas de litio serán veintiuna veces mayor en 2050 —un 2.000% más, aproximadamente—, mientras que a nivel mundial se elevarán noventa veces —en torno a un crecimiento del 8.900%—. El platino y el grafito presentan tendencias análogas. Respecto a las tierras raras, cuya producción se localiza casi en exclusiva en China, el crecimiento será algo más moderado debido a la alta solicitud ya existente para la elaboración de turbinas eólicas y otras tecnologías de la comunicación.

---

<sup>15</sup> AIE. *Special Report on Solar PV Global Supply Chains*. Agencia Internacional de la Energía, 2022. pp. 7-12.

<sup>16</sup> CARRARA, BOBBA, BLAGOEVA, ALVES DIAS, et. al. *Op. Cit.* p. 4.

En base a estas predicciones, la Comisión se ha visto obligada a poner en marcha algunas estrategias para mitigar los riesgos inherentes a su importación masiva. La primera de ellas se remonta a 2008 y estaba en línea con la estrategia global europea vigente en aquella fecha, por lo que proponía una mayor asertividad diplomática para alcanzar acuerdos internacionales con países productores y mejoras normativas para la regulación internacional de los mercados de materias primas<sup>17</sup>. En 2020, la Comisión dio otro paso más al iniciar un plan de acción específico para mitigar su alta dependencia en un entorno en el que «la competencia mundial es cada vez más feroz»<sup>18</sup>. Ligado a la Estrategia Industrial Europea y en línea con el objetivo europeo de alcanzar una autonomía estratégica abierta, la comunicación acompañaba a la cuarta lista de materias primas fundamentales y establecía una serie de acciones dirigidas a incrementar la resiliencia sectorial de la UE y garantizar «un acceso diversificado y sin distorsiones a los mercados mundiales de materias primas»<sup>19</sup>.

Sin embargo, estas propuestas quedaron desfasadas conforme el avance de la transición energética elevaba la demanda de estos productos y aumentaba la competencia geopolítica entre potencias, reduciendo las posibilidades de cooperación y regulación internacional. La conversión de China en un rival sistémico ha supuesto un nuevo foco de peligro, pues cada vez es más evidente de que el país asiático está utilizando las exportaciones de CRM como herramienta de poder y como método para proteger su crecimiento económico frente a sus rivales<sup>20</sup>. Por su parte, la crisis del covid y la invasión rusa de Ucrania evidenciaron la vulnerabilidad de los Estados miembros respecto a las cadenas de suministro globales y las dependencias estratégicas. Ante esta situación, la Comisión ha rediseñado los planes para garantizar el

---

<sup>17</sup> COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo la iniciativa de las materias primas: cubrir las necesidades fundamentales en Europa para generar crecimiento y empleo*. Documento COM(2008) 699 final, 4 de noviembre de 2008. p. 15.

<sup>18</sup> COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación... Resiliencia de las materias primas... Op. Cit.* p. 1.

<sup>19</sup> *Ídem*.

<sup>20</sup> CARRARA, BOBBA, BLAGOEVA, ALVES DIAS, et. al. *Op. Cit.* p. 149.

suministro, lo que ha llevado a la adopción de la Ley de Materias Primas Fundamentales y a la puesta en marcha de otras estrategias para ganar influencia internacional en un entorno cada vez más rivalizado.

## **2. LA LEY EUROPEA DE MATERIAS PRIMAS FUNDAMENTALES: ASEGURAR LA DISPONIBILIDAD DE CRM Y REDUCIR LAS VULNERABILIDADES EN UN ENTORNO DE COMPETICIÓN GEOPOLÍTICA**

El primer paso para reducir la vulnerabilidad respecto a las CRM se dio con la Estrategia Industrial Europea, actualizada en 2021 para incorporar las lecciones aprendidas con la pandemia del covid-19. Aunque centrada en los posibles efectos de un corte de suministro en el mercado único, la Comisión hacía hincapié en la complejidad de avanzar hacia la autonomía estratégica mientras se mantenían dependencias en sectores clave como las CRM y proponía, muy en línea con el poder normativo europeo, la búsqueda de asociaciones y cooperaciones internacionales, la puesta en marcha de alianzas tecnológicas con socios estratégicos y medidas para reforzar a las empresas en caso de interrupciones de abastecimiento<sup>21</sup>. Un documento posterior, de carácter más político, reconocía que «el aumento de la demanda de materias primas fundamentales coincide con un repunte en la disposición de los principales proveedores a imponer restricciones a la exportación», por lo que la UE «debe prepararse para una futura merma de la seguridad del suministro esencial»<sup>22</sup>. Para afrontar este reto, se debía establecer una estrategia a largo plazo para no solo garantizar el acceso a las CRM, sino también para reducir su demanda. Para finales de 2021, la preocupación por esta problemática se replicaba en numerosas iniciativas de la Comisión.

---

<sup>21</sup> COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Actualización del nuevo modelo de industria de 2020: Creación de un mercado único más sólido para la recuperación de Europa*. Documento COM(2021) 350 final, 5 de mayo de 2021. pp. 12-17.

<sup>22</sup> COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Informe sobre perspectiva estratégica de 2021 La capacidad y libertad de actuación de la UE*. Documento COM(2021) 750 final, 8 de septiembre de 2021. pp. 13-14.

Sin embargo, la Ley de Materias Primas Fundamentales es consecuencia directa de la histórica Declaración de Versalles de 2022, en la que el Consejo Europeo, como resultado de la invasión rusa de Ucrania, asumía una mayor responsabilidad en la seguridad continental y proponía la adopción de «nuevas medidas decisivas para construir nuestra soberanía europea, reducir nuestras dependencias y diseñar un nuevo modelo de crecimiento e inversión»<sup>23</sup>. Se trataba de un importante cambio de paradigma por el cual la UE adoptaba una visión mucho más pragmática y realista de las relaciones internacionales y se convencía de la necesidad de aumentar su autonomía y resiliencia para protegerse de las amenazas directas que se cernían sobre el proyecto común. No es de extrañar que, junto con la mejora de las capacidades militares de los Estados miembros y la reducción de la dependencia energética, las CRM fueran señaladas como uno de los sectores más vulnerables ante la creciente rivalidad geopolítica. Además, pocos meses antes el Parlamento Europeo ya había solicitado mayores esfuerzos para reducir los riesgos inherentes a la alta demanda de materias primas fundamentales y a su necesidad de exportación masiva<sup>24</sup>.

La propuesta de reglamento de la Comisión fue publicada en marzo de 2023. En la justificación de la ley, se explicaba que:

*La UE depende casi exclusivamente de las importaciones de numerosas materias primas fundamentales. Los proveedores de dichas importaciones se encuentran con frecuencia muy concentrados en un reducido número de terceros países. [...]. Esta concentración expone a la UE a importantes riesgos para el suministro. Existen precedentes de países que han aprovechado su fuerte posición como proveedores de materias primas fundamentales en contra de los países compradores*<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> CONSEJO EUROPEO. *Reunión informal.... Versalles... Op. Cit. p. 3.*

<sup>24</sup> PARLAMENTO EUROPEO. *Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de noviembre de 2021, sobre una estrategia europea para las materias primas fundamentales.* 2 de marzo de 2022.

<sup>25</sup> COMISIÓN EUROPEA. *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un marco para garantizar el suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales y se modifican los Reglamentos (UE) 168/2013, (UE) 2018/858,*

Esta inseguridad conllevaba importantes efectos adversos, pues una interrupción en el abastecimiento pondría en riesgo el funcionamiento del mercado único, perjudicaría la competitividad de los Estados miembros e impediría la consecución de los objetivos económicos, climáticos y digitales de la UE. Sin embargo, era evidente que las medidas no reglamentarias diseñadas por la Comisión, como las estrategias de 2008 y 2020, apenas habían logrado avances significativos debido a que no existía un marco común que garantizara la resiliencia económica ante las alteraciones de suministro, el potencial de extracción europeo seguía sin aprovecharse plenamente debido a obstáculos financieros, administrativos y medioambientales, la legislación vigente no potenciaba el reciclaje ni la economía circular y tampoco se daban suficientes incentivos para limitar los impactos negativos de las materias primas que entraban en el mercado común.

Para acabar con estos problemas, la propuesta de reglamento establecía las materias primas fundamentales y estratégicas —dos categorías diferentes— y fijaba los parámetros de referencia hasta 2030, los cuales pasaban por asegurar que un 10% de las necesidades anuales debían extraerse en los Estados miembros, un 40% se aseguraría mediante la transformación y un 15% se alcanzaría a través del reciclado<sup>26</sup>. Además, un máximo del 65% del consumo anual de cada materia prima estratégica en cualquier fase pertinente de la transformación debería proceder de un único tercer país. Para lograr esto, la ley reducía la carga administrativa y simplificaba los procesos de concesión de permisos para los proyectos estratégicos de extracción, transformación y reciclado, además de mejorar las posibilidades de financiación. Por otra parte, se aumentaba la coordinación de reservas entre los socios y se establecían mecanismos para vigilar los riesgos en las cadenas de suministro, incluso obligando a grandes empresas a realizar auditorías externas. Otra medida consistía en mejorar la recogida y tratamiento de los residuos ricos en materias primas fundamentales para garantizar una segunda vida, lo que reducía considerablemente las necesidades de importación, aunque el reciclaje de estos elementos sigue siendo un proceso complejo y poco rentable. Por

---

(UE) 2018/1724 y (UE) 2019/1020. Documento COM(2023) 160 final, 16 de marzo de 2023. p. 1.

<sup>26</sup> *Ibidem.* p. 20.

último, la propuesta reconocía que era imprescindible invertir en investigación e innovación, por lo que la ley permitía a la Comisión la implantación de proyectos y estrategias para desarrollar tecnologías de vanguardia en el sector.

Por otra parte, la estrategia respecto a las CRM integraba una potente dimensión externa, ya que, por mucho que se mitiguen los problemas derivados de la dependencia, la UE nunca podrá ser autosuficiente respecto a las materias primas fundamentales. Por eso, se proponía la diversificación de fuentes de suministro mediante la búsqueda de asociaciones «mutuamente beneficiosas» con los países productores y se buscaba una importante reducción de las importaciones desde China. Además, se llevaría a cabo un esfuerzo diplomático y normativo para fortalecer las cadenas de suministro internacionales<sup>27</sup>. Sin embargo, y debido a la falta de competencias en la materia, estas medidas se registraban en la comunicación adjunta a la propuesta de reglamento, la cual poseía carácter no reglamentario y, por tanto, su aplicación dependía en gran parte de la ambición de los propios Gobiernos nacionales para llevarlas a cabo<sup>28</sup>. Este es uno de los grandes problemas de la estrategia europea y uno de los puntos en los que habrá que poner más atención en el futuro, pues recuerda mucho a las disposiciones establecidas en la Estrategia Europea de Seguridad Energética de 2014 o a las de la Unión de la Energía de un año después, las cuales fracasaron debido al poco interés de los Estados miembros por buscar fuentes alternativas al asequible gas natural ruso.

Otras disposiciones de gran relevancia también se recogían en la comunicación adjunta. Además de detallar fuentes de financiación para proyectos de interés, potenciar la innovación y crear una asociación a gran escala de capacidades con las partes interesadas y autoridades públicas, el documento reflejaba la ambición comunitaria por potenciar una dimensión exterior que permitiera asegurar el acceso y la asequibilidad de estos elementos críticos. Entre otras medidas, se pretendía crear un Club de Materias Primas Fundamentales, cuya base sería el acuerdo sobre la materia firmado con EE. UU. Además, la Comisión se apoyaría en la estrategia Global Gateway, el gran

---

<sup>27</sup> *Ibidem.* pp. 56-57.

<sup>28</sup> *Ibidem.* p. 3.

proyecto europeo de cooperación y de financiación cuyo objetivo es impulsar vínculos con socios prioritarios en los sectores digital, energético y transporte<sup>29</sup>, para potenciar inversiones estratégicas en materias primas fundamentales y su cadena de valor. Por otra parte, la Comisión lucharía contra las prácticas desleales —un problema creciente— y abordaría, incluso judicialmente, las restricciones a las exportaciones no justificadas, además de proteger el mercado interior de las Inversiones Extranjeras Directas (IED) contra sectores estratégicos. Todo ello para consolidar su competitividad a largo plazo y «mantener su autonomía estratégica abierta en un entorno geopolítico en rápida evolución y cada vez más complicado»<sup>30</sup>.

La propuesta de reglamento fue discutida por el Parlamento Europeo y el Consejo, que la enmendaron hasta alcanzar un compromiso político provisional el 13 de noviembre de 2023. En el proceso, y debido a la complejidad para llegar al consenso, el Consejo Europeo instó «a los colegisladores a que alcancen rápidamente un acuerdo en torno al Reglamento»<sup>31</sup>. Los principales cambios introducidos fueron la inclusión del aluminio como materia prima crítica y el grafito sintético como materia prima fundamental, además de la catalogación de tecnología relevante a aquellas innovaciones que puedan sustituir a las materias primas estratégicas, lo que les permite acceder a fuentes de financiación europea. Por otra parte, el porcentaje de reciclado para 2030 ascendía del 15% al 25%<sup>32</sup>. Finalmente, en diciembre el Parlamento dio luz verde a la norma, mientras que el Consejo hizo lo propio el siguiente marzo.

---

<sup>29</sup> COMISIÓN EUROPEA. *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank the Global Gateway*. Documento JOIN(2021) 30 final, 1 de diciembre de 2021. pp. 5-6.

<sup>30</sup> COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Un suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales para contribuir a la doble transición*. Documento COM(2023) 165 final, 16 de marzo de 2023. p. 22.

<sup>31</sup> CONSEJO EUROPEO. *Reunión del Consejo Europeo – Conclusiones*. 26 y 27 de octubre de 2023. p. 7.

<sup>32</sup> Reglamento (UE) 2024/1252 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de abril de 2024 por el que se establece un marco para garantizar un suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales y por el que se modifican los Reglamentos (UE) núm. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 y (UE) 2019/1020. *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 3 de mayo de 2024. p. 21.

El 11 de abril de 2024, el reglamento por el que se establece un marco para garantizar un suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales fue publicado en el Diario Oficial de la UE (DOUE), entrando en vigor veinte días más tarde.

### **3. EFECTOS DE LA LEY DE MATERIAS PRIMAS FUNDAMENTALES Y LAS ESTRATEGIAS ASOCIADAS EN LA SEGURIDAD ENERGÉTICA Y LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA DE LA UE**

El análisis realizado en los anteriores apartados revela dos evidencias claras: la primera, que debido al avance de la transición energética en los Estados miembros la necesidad de combustibles fósiles ha sido sustituida por la dependencia de otras materias primas que son fundamentales para consolidarla, cambiando completamente el paradigma en el que, hasta entonces, se basaba la concepción de seguridad energética europea. La segunda, que el exponencial incremento de la instalación renovable en el mundo va a exigir un enorme esfuerzo global de extracción, procesamiento, comercialización y reciclaje de estos elementos, lo que va a potenciar una importante tensión geopolítica respecto al acceso y control de estos recursos, una competencia que va a afectar de lleno a la UE debido a su incapacidad de autosuficiencia respecto a estas materias primas estratégicas. Un informe de la IRENA considera que, para 2050, se pasarán de los 3300 GW de 2022 a los 33.000 GW renovables en todo el mundo —un incremento del 900%—, por lo que a corto y medio plazo podrían incluso darse restricciones de acceso a algunos materiales<sup>33</sup>. El problema es mayor debido a la concentración sectorial, ya que algunos países disfrutaban de una posición dominante en la extracción y el procesamiento de estas materias primas, con China como principal suministrador refinado de grafito natural, disprosio (tierras raras), cobalto, litio y manganeso.

Varias son las complicaciones que afectan al mercado internacional de las materias primas fundamentales. En primer lugar, algunos acontecimientos de los últimos años han demostrado la susceptibilidad de las cadenas

---

<sup>33</sup> IRENA. “Geopolitics of the energy transition: Critical materials”. *International Renewable Energy Agency*, 2023. p. 23.

de suministro globales, muy sensibles a cualquier interrupción provocada por eventos naturales o acciones humanas. En 2021, la crisis energética en China redujo su capacidad de procesamiento de manganeso, lo que elevó los precios y provocó ligeras alteraciones industriales en la UE —dependiente al 95% del manganeso chino—<sup>34</sup>. Por otra parte, las materias primas fundamentales no se comercializan en mercados abiertos, lo que, aunque permite protegerse mejor de la volatilidad derivada de la fluctuación de los precios, impone una mayor capacidad de presión a los productores, sobre todo si disfrutaban de una posición monopolística. Por último, aunque no menos importante, el sector de las materias primas está sufriendo un proceso de «nacionalización de recursos»<sup>35</sup>. En la actualidad, muchos Estados han puesto en marcha políticas internas para permitir el control estatal de los minerales y mejorar los beneficios de su extracción, lo que aumenta el riesgo de *weaponization*, es decir, el uso de estos recursos como herramienta de poder. Aunque el caso de China es el más alarmante, aliados como Australia, Chile, EE. UU. o Canadá también han intervenido parcialmente la producción en su territorio. A esto se suma que muchas materias primas críticas están sujetas a restricciones, ya que en los últimos años el 10% de su valor global ha sido objeto de al menos una medida para limitar su exportación.

Pero hay más problemas que generan inestabilidad. Debido a las características propias del mercado de materias primas, se corre el riesgo de un proceso internacional de cartelización. Aunque por ahora estos miedos no se han materializado a gran escala, muchos países productores han estudiado la posibilidad de realizar acuerdos para controlar los precios y los márgenes de extracción, si bien parece que estos proyectos podrían tener dificultades a la hora de ponerse en marcha. La inseguridad económica, social y política es otro factor a tener en cuenta, pues muchas minas están ubicadas en países fallidos o con poca gobernabilidad, lo que alimenta huelgas, apropiación indebida, golpes de Estado, influencia externa e incluso guerras civiles. Estas tendencias pueden aseverarse en algunas situaciones en que la actividad explotadora genere problemas medioambientales, desigualdades sociales, corrupción o incluso movimientos forzosos de población indígena. Además, y

---

<sup>34</sup> *Ibidem.* p. 52.

<sup>35</sup> *Ibidem.* p. 53.

al igual que sucede en otros sectores productivos, las materias primas fundamentales pueden ser objeto de manipulaciones del mercado, fraudes a gran escala o alteraciones, algo que no afecta a las dinámicas de oferta y demanda y, por tanto, a la estabilidad final de los precios. Por último, la búsqueda de nuevos yacimientos puede acrecentar las disputas sobre el fondo marino, el Ártico o incluso el espacio exterior<sup>36</sup>.

A todo esto, se suman otros problemas técnicos, humanos y económicos asociados a la extracción, el refinado y el comercio de las materias primas. El caso del litio es significativo y ejemplifica muy bien cómo funcionan los mercados internacionales de las CRM. Debido a su importancia para el desarrollo y la fabricación de baterías, su demanda internacional está creciendo exponencialmente, aunque todo parece indicar que las reservas existentes son suficientes para asegurar las necesidades a largo plazo. La mayoría de estas se encuentran en el continente americano, principalmente en el llamado «triángulo del litio», formado por Bolivia —que posee casi el 24% de las reservas globales—, Chile y Argentina. Pese a esto, el mayor productor mundial es Australia, que produce cerca del 50% del total. Esto se debe a que en el país austral el litio se extrae mediante minería de roca dura, mucho más rápida pese a su mayor coste, mientras que en Bolivia se utiliza la evaporación por salmuera, que enfrenta enormes dificultades técnicas, tiempos extensos, grandes necesidades de tierra y, sobre todo, un estrés hídrico muy acentuado que tiene graves consecuencias medioambientales. Debido a esto, y pese al interés de su Gobierno, Bolivia apenas produce el 1% del litio mundial, muy lejos incluso de su vecina Chile. Sin embargo, el actor principal del mercado de litio global es China. Gracias a una inversión sostenida durante años, el gigante asiático dispone en la actualidad del 60% de la capacidad de refinado y contratos a largo plazo con importantes productores, lo que le permite fabricar el 80% de las baterías de litio que se consumen en el mundo, accediendo además a una economía de escala que le ha permitido reducir su precio de manera significativa<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> *Ibidem*. pp. 72-89.

<sup>37</sup> TORRICO, E. “El enigma del litio: qué pasa con el mineral del futuro eléctrico que nadie sabe aprovechar”. *El Confidencial*, 16 de junio de 2024. [Youtube]. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=4czRVC719zE>

La UE debe prepararse para este escenario. La mayoría de los informes consideran que los Estados miembros son excesivamente dependientes respecto a las materias primas fundamentales, sobre todo las críticas. En el caso de la energía, esta vulnerabilidad puede ralentizar la transición energética europea, lo que tendría considerables riesgos respecto a la competitividad y seguridad del sistema económico y social comunitario. Estos problemas podrían agravarse si se acelera la movilidad eléctrica, algo necesario para completar el cambio de modelo y en lo que los socios europeos ya van retrasados respecto a otros competidores. Esto se debe a que la UE «depende en gran medida de terceros países para los componentes clave, importando baterías y sus componentes principalmente de China, imanes permanentes de China y Japón, y celdas de combustible de Corea»<sup>38</sup>. Por ejemplo, China fabricó el 75% de la capacidad global de baterías de vehículos eléctricos en 2022, lo que da muestra de la enorme dificultad a la que se enfrenta la UE respecto a esta tecnología del futuro<sup>39</sup>.

Los escenarios que se presentan son varios. A corto y medio plazo, es posible que la UE encuentre cada vez más limitaciones para acceder a materias primas fundamentales debido al aumento de la demanda y a las restricciones a las exportaciones. Aunque esto puede paliarse mediante algunas asociaciones estratégicas con socios productores, la creciente competición geopolítica para buscar un mejor posicionamiento en estos mercados podría dificultar la consecución de estas. Estrategias de diplomacia energética y económica, así como las herramientas financieras integradas el Global Gateway, pueden ser útiles de cara a garantizar los suministros actuales, siempre que los Estados miembros cumplan con las recomendaciones de la Comisión. En un principio, la UE debería ser un cliente atractivo debido a su capacidad de pago y sus volúmenes de pedido. Sin embargo, su rigurosa reglamentación, sus altos estándares medioambientales, su compleja toma de decisiones y su sempiterna dificultad de equilibrar sus valores con sus intereses pueden lastrear el desarrollo de una estrategia coherente, haciendo inoperantes los esfuerzos de la Comisión, las empresas y algunos Estados miembros.

---

<sup>38</sup> CARRARA, BOBBA, BLAGOEVA, ALVES DIAS, et. al. *Op. Cit.* p. 159.

<sup>39</sup> *Ibidem.* pp. 159-160.

A largo plazo, el escenario es mucho más alentador. Tal y como reconoce IRENA, «no hay escasez de reservas de minerales para la transición energética»<sup>40</sup>, por lo que los problemas actuales se deben más a la baja capacidad de extracción y refinado que a unas reservas globales insuficientes. Por eso, «es poco probable que una escasez mundial de cualquier mineral obstaculice la transición energética», ya que la búsqueda y apertura de nuevos yacimientos económicamente viables, la innovación disruptiva, la eficiencia, el reciclaje y la sustitución de materiales pueden ampliar la oferta y remodelar la demanda en las próximas décadas. El caso de las baterías es bastante ilustrativo. En la actualidad, la mayor parte de ellas están diseñadas con tecnología de ion litio, lo que implica la utilización de un alto porcentaje de grafito. Sin embargo, otras tecnologías emergentes, como las baterías de ion sodio, podrían ser un perfecto sustituir al reemplazar estos elementos por otros mucho más comunes y abundantes, como el sodio<sup>41</sup>. Además, el potencial minero de la UE sigue siendo muy alto. Algunos Estados miembros son ricos en algunos de los elementos más codiciados, como litio, cobalto, níquel, grafito, tierras raras y manganeso, aunque la capacidad, los tiempos y los precios de extracción, así como la oposición ciudadana a la apertura de minas, pueden limitar los proyectos de extracción.

También es importante destacar que, aunque los riesgos geopolíticos son relevantes, no siempre tienen por qué ser determinantes. Las guerras por los recursos siempre han existido, y, sin embargo, pocas veces se han extendido lo suficiente como para limitar el acceso a un producto. Incluso las fluctuaciones del mercado tienen un periodo limitado antes de moderarse y volver a un rango de precios y disponibilidad más o menos aceptable. Además, la cooperación regional e internacional ayudan a reducir la volatilidad gracias a los contratos a largo plazo o la creación de ecosistemas normativos que permitan reducir la inseguridad inherente al comercio de materias primas. Por último, la necesidad de algunos Estados en vías de desarrollo de potenciar su industria de extracción, refinado y procesado para aumentar sus ingresos y desarrollar su cadena de valor abren una ventana de oportunidad para profundizar en las relaciones bilaterales y ganar influencia mediante instrumentos

---

<sup>40</sup> IRENA. *Op. Cit.* p.12.

<sup>41</sup> *Ibidem.* p. 30.

de financiación y transferencia tecnológica, aunque la experiencia demuestre que el interés de algunos socios por promover mejoras internas a cambio de estas ayudas sea bastante limitado.

En base a estas predicciones, y como impone la Declaración de Versalles, la UE debe trabajar para aumentar su autonomía estratégica, reduciendo las vulnerabilidades que limiten su soberanía y su capacidad para actuar con independencia en un mundo cada vez más complejo y difícil. La Ley de Materias Primas Fundamentales es un gran paso en esa dirección, pues obliga a sustituir las importaciones por recursos propios tanto como sea posible, además de dotar a los Estados miembros de una mayor capacidad de procesamiento de elementos críticos. El reglamento está en línea con la mayor parte de los informes, que proponen identificar los minerales clave para la transición energética y la digitalización, desarrollar estrategias sectoriales, rediseñar las cadenas de suministro, elevar el almacenamiento estratégico, aumentar la extracción propia, reducir el consumo y potenciar la reutilización, la sustitución y el reciclaje<sup>42</sup>. Salvo este último, imposible para los hidrocarburos, estas son las áreas de acción de la actual estrategia de seguridad energética, diseñada a partir de la puesta en marcha del REPowerEU como consecuencia del corte de suministro de gas natural ruso. Al tratarse de un reglamento, con rango de obligación jurídica, se debería evitar que algunos socios lastren los objetivos comunes debido a una falta de voluntad en su aplicación.

Por otra parte, la Comisión ha puesto en marcha una ambiciosa estrategia diplomática para diversificar las fuentes de suministro, aumentar los proveedores y profundizar en asociaciones estratégicas con algunos productores prioritarios, además de proponer alianzas y colaborar en iniciativas globales que permitan alcanzar una mejor gobernanza sectorial que reduzcan las vulnerabilidades inherentes al comercio de materias primas. Aunque la UE se encuentra en una situación de desventaja frente a sus competidores, no puede olvidarse que los riesgos geopolíticos pueden mitigarse con estrategias a largo plazo, sobre todo si se afrontan con seriedad y determinación en un momento temprano.

---

<sup>42</sup> Reglamento (UE) 2024/1252... *Op. Cit.* pp. 97-112.

Pese a que la situación requiere una atención cercana, no hay motivos para un gran pesimismo, pues no parece que los graves errores del pasado puedan volver a cometerse. Durante las dos últimas décadas, la liberalización del sector de la energía permitió que los Estados miembros entendieran la seguridad energética únicamente desde el punto de vista de la accesibilidad y la asequibilidad, lo que elevó considerablemente las importaciones de gas natural ruso y redujo las posibilidades de diversificación al ser las empresas las que valoraran la viabilidad de los proyectos y las posibles rutas de suministro. Aunque a partir de 2014 la Comisión puso en marcha algunas estrategias para reducir los riesgos inherentes a una dependencia tan alta de un único productor, la desidia de algunos socios, especialmente Alemania, por buscar otros proveedores debido a las buenas condiciones comerciales rusas lastraron los planes comunitarios. El resultado de esta inadecuada conceptualización fue catastrófico. Cuando en 2022 Putin ordenó la invasión de Ucrania, la UE importaba desde Rusia el 25% de su consumo total energético, mientras que otro 35% provenía de países con los que la UE también mantenía disputas en otras materias<sup>43</sup>. El error de no incluir consideraciones de seguridad en las relaciones estratégicas supuso un gran varapalo para los Estados miembros, lo que motivó el cambio de paradigma aplicado a partir de la Declaración Versalles.

El actual *modus operandi* respecto a las materias primas fundamentales parece indicar que se han aprendido las lecciones del pasado. En primer lugar, las estrategias para mejorar su acceso se basan, principalmente, en la necesidad de asegurar un suministro constante y estable, ya que «es de vital importancia para el éxito de las transiciones ecológica y digital, así como para la resiliencia de los sectores de la defensa y aeroespacial»<sup>44</sup>. De este modo, elementos definitorios como el precio o la accesibilidad han perdido relevancia para evitar los riesgos inherentes a la alta dependencia de un único proveedor. El cambio de visión estratégica respecto a China es el claro ejemplo de esta nueva estrategia, pues la UE ha decidido, ante todo, protegerse del desafío a la seguridad que supone la mayor asertividad política y comercial

---

<sup>43</sup> GUTIÉRREZ ROA, T. “La influencia de la seguridad energética en el desarrollo de la autonomía estratégica europea: Cambios definitorios necesarios para potenciar el despertar geopolítico de la UE”. *Revista UNISCI*, núm. 64, 2024. pp. 126-130.

<sup>44</sup> Reglamento (UE) 2024/1252... *Op. Cit.* pp. 6.

del país asiático. Por otro lado, la adopción de medidas legislativas, como la Ley de Materias Primas Fundamentales —reglamento 2014/1252—, asegura una aplicación obligatoria y uniforme de las medidas comunitarias, impidiendo que la inoperancia o la falta de ambición de algunos Estados miembros lastren los objetivos comunes. Sin embargo, los límites competenciales sí podrían afectar a parte de la estrategia europea, ya que la aplicación de la dimensión externa dependerá, en buena medida, de la disposición de los socios y de los acuerdos que puedan alcanzarse en el seno de Consejo, aunque todo parece indicar que existe un fuerte consenso al respecto de una acción exterior mucho más pragmática y decidida.

A rasgos generales, es difícil concretar cómo afectará la Ley de Materias Primas Fundamentales y los proyectos de diplomacia asociadas a la acción exterior europea, más aún en un escenario con una UE mucho más asertiva y capaz a la hora de perseguir sus intereses. No hay que olvidar que, tras la invasión rusa de Ucrania y el cambio de visión de Versalles, los Estados miembros han elevado las consideraciones de seguridad por encima de cualquier otra dimensión estratégica, lo que tendrá consecuencias en la manera que se afrontan las asociaciones con los socios. El caso de China es claro. La preocupación por su posición predominante ha llevado a una estrategia para reducir el riesgo —el denominado *de-risking*— y proteger el mercado interior de las prácticas abusivas, la *weaponizacion* de las materias primas y otros posibles desafíos económicos. La Comisión ya advirtió de la relevancia de estas estrategias al recordar que, «en la actualidad, la dependencia de la UE respecto de terceros países, en particular China, para serie de materias primas fundamentales es incluso mayor que la de Rusia para los combustibles fósiles»<sup>45</sup>.

Las acciones no se han hecho esperar. En junio de 2024, y tras meses de avisos, la UE impuso aranceles a varios productores de coches eléctricos chinos tras alegar subvenciones y ayudas desleales, entre otras la provisión

---

<sup>45</sup> COMISIÓN EUROPEA. *Informe de prospectiva estratégica 2022. Hermanamiento de las transiciones ecológica y digital en el nuevo contexto geopolítico*. Documento COM(2022) 289 final, 29 de junio de 2022. p. 11.

gubernamental de algunos elementos necesarios para fabricar las baterías<sup>46</sup>. Anteriormente, la Comisión ya había investigado la entrada de empresas chinas en sectores ligados a la transición climática, como los ferrocarriles o las plantas fotovoltaicas, ya que la titularidad de las compañías o el bajo precio de las licitaciones hacían sospechar que contaban con ayudas estatales, lo que, además de suponer *dumping*, podría poner bajo control del Gobierno chino algunas activos estratégicos<sup>47</sup>. En los últimos años, las IED chinas han ido destinadas a controlar compañías tecnológicas, biotecnológicas, sanitarias, farmacéuticas y, sobre todo, automovilísticas, lo que tiene implicaciones directas sobre la autonomía estratégica y la soberanía europea. Por eso, la Comisión ha tomado medidas para limitar estas inversiones<sup>48</sup>. Sin embargo, no es de extrañar que estas acciones se extiendan a otros socios, sobre todo a aquellos cuyas exportaciones a la UE alcancen un gran porcentaje. Ante estos casos, se deberá poner especial atención para que la inclusión de consideraciones de seguridad en las relaciones estratégicas no suponga una pérdida de influencia económica y política en las relaciones bilaterales.

Esto puede conseguirse mediante el Global Gateway. Aunque la iniciativa está destinada a ayudar a los socios a mejorar su infraestructura para poder abordar sus retos económicos y climáticos —en la actualidad, en el mundo hay un importante déficit en este aspecto—, es evidente que también supone una herramienta muy potente para acceder, financiar y garantizar proyectos que permitan aumentar el abastecimiento de materias primas fundamentales y potenciar una transferencia tecnológica clave para elevar la influencia europea en otros continentes. En particular, la UE ha demostrado un gran interés por aprovechar el Global Gateway para profundizar las relaciones

---

<sup>46</sup> COMISIÓN EUROPEA. *La investigación de la Comisión concluye provisionalmente que las cadenas de valor de los vehículos eléctricos de China se benefician de subvenciones desleales*. Nota de prensa, 12 de junio de 2024. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_24\\_3231](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_24_3231)

<sup>47</sup> SAHUQUILLO, M. “La UE avanza para blindarse contra el inversor chino en sectores estratégicos”. *El País*, 7 de abril de 2024. Disponible en: <https://elpais.com/economia/2024-04-07/la-ue-avanza-para-blindarse-contra-el-inversor-chino-en-sectores-estrategicos.html>

<sup>48</sup> ZENGLEIN, M. J. SEBASTIAN, G. “Inversión extranjera directa china en Europa: continúa la tendencia a la baja”. *Industrial Analytics Platform*, 2022.

energéticas y climáticas con África, entre otras cosas para «desarrollar cadenas de valor de las materias primas sostenibles y resilientes»<sup>49</sup> en un momento en que la relación entre China y los países africanos están enfriándose debido a la moderación del crecimiento chino, las dudas sobre el pago de la deuda o la inseguridad estratégica que representan las IED de sus empresas para algunos Estados<sup>50</sup>. La intencionalidad europea es clara a este respecto, e incluso en el Foro del Global Gateway de 2023 se dedicó un espacio específico para debatir sobre el acceso a las CRM en el que participaron el primer ministro de la República Democrática del Congo, el ministro de Finanzas de Zambia y el ministro de Minas y Energía de Namibia, entre otros<sup>51</sup>. Otra región de interés es América Latina.

Sin embargo, las estrategias internacionales son mucho más difíciles de aplicar que las medidas internas, pues requieren de la participación de terceros países que no siempre están interesadas en colaborar más allá de una esfera estrictamente comercial. Los pocos avances en la Política Europea de Vecindad (PEV) o en la hoja de ruta con África de los últimos años han evidenciado las limitaciones existentes a la hora de incentivar a los socios prioritarios a realizar mejoras políticas, sociales, climáticas o de gobernanza a cambio de una asociación más profunda. Y en la actualidad, la implementación del Global Gateway también está sujeta a criterios de transparencia, sostenibilidad y desarrollo local que podría limitar su atractivo. Por lo tanto, y si bien son necesarios unos requisitos mínimos para asegurar que el dinero comunitario sirve para financiar únicamente los proyectos aprobados, la necesidad de diversificar las fuentes de suministro de CRM obliga a adoptar un planteamiento mucho más pragmático y realista, equilibrando bien la balanza entre intereses y valores europeos para maximizar los esfuerzos financieros y diplomáticos en las regiones de interés.

---

<sup>49</sup> COMISIÓN EUROPEA. *The Global Gateway... Op. Cit.* p. 7.

<sup>50</sup> WENJIE, C; FORNINO, M. Y RAWLINGS, H. “Navigating the Evolving Landscape between China and Africa’s Economic Engagements”. IMF Working Paper, 24/37, 2024.

<sup>51</sup> EU INTERNATIONAL PARTNERSHIPS. *European Development Days 2021 - Event Highlights* [Video]. YouTube, 10 de noviembre de 2021. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=eK-ZC4\\_bjuM&list=PLONKSZy4-2Dbk9Jegw9nOpzS3iyV18Jku&ab\\_channel=EUInternationalPartnerships](https://www.youtube.com/watch?v=eK-ZC4_bjuM&list=PLONKSZy4-2Dbk9Jegw9nOpzS3iyV18Jku&ab_channel=EUInternationalPartnerships)

Además, la UE debe utilizar toda su capacidad normativa para transformar los mercados internacionales de CRM conforme se eleva la importancia global de estas materias primas. De conseguirlo, ganaría no solo la protección derivada de unos mercados mucho más reglamentados y seguros, sino también una importante capacidad de influencia global al ayudar a diseñar un sistema comercial basado en las normas comunitarias. Como defienden Le Mouel y Poitiers,

*la UE debería apoyar un entorno de política comercial e inversiones concretas en el extranjero que diversifiquen las cadenas de suministro, no solo para su mercado interno. Dado que todas las economías comprometidas en el camino hacia la descarbonización enfrentan el mismo desafío de inversión, el objetivo debería ser el desarrollo de mercados globales de materias primas líquidos y diversificados, al igual que los mercados existentes para el cobre y el aluminio, metales también centrales para la transición verde<sup>52</sup>.*

Por todo esto, y de cumplir sus objetivos, es evidente que los intentos de la UE por mejorar su acceso a las CRM van a tener efectos muy positivos en la seguridad energética y la autonomía europea y, por tanto, va a mejorar su posicionamiento internacional en un contexto geopolítico cada vez más complejo, competitivo y difícil. La Ley de Materias Primas Fundamentales y su dimensión exterior, bien asentada sobre el Global Gateway, permitirá reducir la alta dependencia de las materias primas críticas para el desarrollo de la transición energética, climática y digital y asegurará el progreso económico europeo, además de aumentar su influencia mundial al liderar los proyectos financieros, jurídicos y de innovación necesarios para consolidar mercados internacionales más abiertos, justos y seguros. Aunque el estudio del caso evidencia que la UE va retrasada respecto a algunos competidores, principalmente China, así como las dificultades que puede conllevar una diversificación de suministro, un aumento de la producción propia o los proyectos de reciclaje, la temprana activación de estrategias para mitigar las vulnerabilidades existentes en el sector, la ambición con que se han puesto en marcha y,

---

<sup>52</sup> LE MOUËL, M. y POITIERS, N. “Why Europe's critical raw materials strategy has to be international”. *Bruegel*, 2023. pp. 8-9

sobre todo, las correcciones realizadas respecto a la desastrosa conceptualización de seguridad energética realizada hace más de veinte años ayudan a mantener el optimismo ante el enorme reto de disponer de las CRM necesarias para el desarrollo europeo sin reducir la autonomía, la soberanía y la seguridad del proyecto común.

Esto tendrá efectos muy positivos sobre el proyecto global comunitario. La Declaración de Versalles ya dejó claro que la UE necesita alcanzar una autonomía estratégica que es clave para asegurar su integridad en un entorno geopolítico cada vez más convulso y peligroso. El corte de gas natural ruso evidenció la estrecha relación entre esta y la seguridad energética, pues fue imposible posicionarse en contra de Rusia sin sufrir graves perjuicios debido a la dependencia de sus hidrocarburos. Con el avance de la transición climática, se corre el riesgo de sustituir las exportaciones de recursos fósiles por las de CRM, situando a los Estados miembros en la misma casilla de salida. Por eso, una nueva falta de ambición en la aplicación de las estrategias destinadas a reducir estas vulnerabilidades tendría consecuencias desastrosas para la consolidación de una acción exterior autónoma e independiente que permita afrontar los actuales desafíos globales y, por tanto, pondría en serio riesgo la seguridad y la soberanía europea. Si en 2022 fue sumamente difícil desengancharse del gas ruso, en diez años será imposible liberarse de las CRM chinas o africanas sin poner al borde del colapso la integridad del proyecto común. Es un error que la UE no puede cometer dos veces.

#### **4. CONCLUSIONES**

Desde 2011, la UE ha publicado regularmente la lista de materias primas fundamentales para avanzar en la transición climática, su ratio de importación y algunas estrategias para reducir esta creciente dependencia. Esta preocupación responde a la convicción de que el futuro energético, económico y digital europeo se asienta, entre otros puntos, en el acceso continuado a las CRM, una dependencia que está condicionada por el aumento global de la demanda, la concentración de la producción, la creciente nacionalización de los recursos

y su *weaponization*, entre otros, lo que está elevando la competencia comercial y geopolítica de las grandes potencias mundiales para mejorar su situación respecto a estos elementos críticos. Ante esta compleja situación, la aprobación de la Ley de Materias Primas Fundamentales y la puesta en marcha de estrategias de política exterior para diversificar las fuentes de suministro suponen un paso hacia adelante para mejorar la posición europea en unos mercados globales que, a medio y corto plazo, van a afrontar dificultades, lo que ayudará a consolidar la seguridad estratégica comunitaria para las próximas décadas.

El punto de partida no es fácil. En las últimas décadas, los errores cometidos respecto a la seguridad energética supusieron un duro revés para los Estados miembros, que pagaron cara la alta importación de hidrocarburos rusos a partir de la invasión de Ucrania. Debido a esto, tras la histórica Declaración de Versalles la UE ha optado por consolidar su autonomía estratégica en un contexto geopolítico convulso, lo que obliga a disminuir las vulnerabilidades inherentes a las dependencias estratégicas. La Ley de Materias Primas Fundamentales va en esta dirección, ya que ayuda a mitigar los riesgos relacionados con la creciente necesidad de CRM. Además, su condición de reglamento supone un paso hacia adelante, y que evita que la falta de ambición de algunos socios limite el avance común, aunque su dimensión exterior seguirá condicionada por la voluntad de los Gobiernos nacionales. Aun así, y de tener éxito, tanto la Ley como las estrategias asociadas permitirán consolidar la seguridad energética europea al garantizar el acceso continuado a las materias primas necesarias para el desarrollo de la transición climática, aumentando la independencia y la autonomía estratégica europea.



# **ESTRATEGIA INDUSTRIAL EUROPEA DE DEFENSA (EDIS) Y EL PROGRAMA EUROPEO DE INVERSIÓN EN DEFENSA (EDIP): NUEVO CONTEXTO; ¿CAMBIO DE PARADIGMA?**

ÁNGEL SATUÉ DE CÓRDOVA MINGUET\*

**SUMARIO:** 1. El contexto europeo que alumbró la Estrategia Industrial Europea de Defensa (EDIS) y el Programa Europeo de Inversión en Defensa (EDIP) / 2. ¿Metamorfosis o cambio de paradigma de la naturaleza del poder normativo de la Unión Europea como consecuencia de un nuevo contexto? / 3. Conclusiones

## **1. EL CONTEXTO EUROPEO QUE ALUMBRA LA ESTRATEGIA INDUSTRIAL EUROPEA DE DEFENSA (EDIS) Y EL PROGRAMA EUROPEO DE INVERSIÓN EN DEFENSA (EDIP)**

Tanto la Estrategia Industrial Europea de Defensa (EDIS) como el Programa Europeo de Inversión en Defensa (EDIP), se aprobaron el 5 de marzo de 2024. Esbozar el contexto y algunos antecedentes ayudan a comprender la dimensión de ambos documentos, limitados por el espacio de este Capítulo. Como antecedente singular, por su influencia en la reacción de los Estados Miembros y de la propia UE, juega un papel fundamental la Declaración de Versalles, de la reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea, de 10 y 11 de marzo de 2022. Tómese tan sólo, para mostrar la importancia del documento, que el primer punto de la declaración es, sin más, el «refuerzo de las capacidades de Defensa», señalando una única circunstancia y responsable: «hace dos semanas, Rusia trajo de vuelta la guerra a Europa».

---

\* Doctorando en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid y asesor jurídico en el sector público empresarial. Sus investigaciones se centran en la Política Común de Seguridad y Defensa y en la industria europea de defensa.

En otro orden de cosas, en el año en que se aprueba EDIS y la propuesta de EDIP, 2024, desde el punto de vista de la política internacional, es año electoral para Rusia, EE. UU. y la UE, los tres actores, junto a la propia Ucrania, más implicados en el conflicto.

En Rusia, en primavera Putin ya gozaba de una renovada mayoría por otros seis años. EE. UU., con las elecciones de noviembre a la vista, ha iniciado el año en precampaña, con un Trump que parece resurgir. El 9 de junio de 2024, ha tenido lugar otra cita electoral, esta vez, para el Parlamento Europeo, con el consiguiente cambio en el ejecutivo comunitario hasta la fecha liderado por Ursula von der Leyen.

En los primeros meses de 2024, cuando se escribe este artículo, la Unión sigue apoyando a Ucrania en su conflicto con Rusia desde la invasión del este del país en febrero de 2022. Los líderes políticos europeos no sólo expresan su respaldo a Ucrania en reiteradas declaraciones institucionales y en medios y redes sociales, sino que también lideran un proceso que, aunque en marcha desde hace tiempo, ha ganado velocidad desde la invasión de Ucrania en todo lo referente al impulso del sector industrial europeo de defensa. En particular, su reestructuración.

De hecho, en línea con este apoyo, hemos visto una inédita expedición de eurodiputados visitando el Congreso de EE. UU. con el objetivo de apoyar la aprobación de la ayuda financiera y militar de EE. UU. a Ucrania, bloqueada por un grupo de legisladores republicanos de ascendente trumpista. Finalmente, el 20 de abril de 2024, tras la unión de los demócratas y los republicanos moderados, esta ayuda financiera acabó aprobándose. Una ayuda valorada en unos 61.000 millones de dólares —al cambio, unos 57.000 millones de euros— sin la cual el apoyo europeo a Ucrania resultaba insuficiente, y las medidas como EDIS y EDIP, fundamentadas también en la necesidad de acelerar algunas transformaciones en el ámbito industrial europeo de defensa, también.

La reestructuración de la industria de defensa europea tras el ataque ruso a Ucrania de 2022 fue uno de los componentes de la reacción europea,

cristalizando finalmente en EDIS y EDIP. Se puede decir que la vertiente industrial de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE tomaba una gran aceleración con EDIS y EDIP, si se compara por una parte, con el lento y paulatino desarrollo, en ocasiones a trompicones, de iniciativas preexistentes a la invasión de Ucrania en materia de reestructuración industrial europea que venían de décadas atrás; y, por otra parte, con las primeras reacciones cortoplacistas en materia de industria de defensa como EDIRPA y ASAP, no exentas de críticas por algunos, dada la lentitud de la reacción inicial.

Este proceso de transformación industrial, lejos de estar completo, ha seguido adquiriendo un impulso significativo dentro de las políticas de la Comisión. La aprobación el pasado mes de marzo de 2024 del EDIP y la propuesta de la EDIS son coherentes con las grandes líneas estratégicas de la Unión recogidas en el Informe Anual de Progresos de la Aplicación de la Brújula Estratégica y en los avances en la definición de la Nueva Agenda Estratégica 2024-2029 para la UE, centrada en el estímulo a la industria, que vería la luz en junio de 2024.

Es un ejemplo más de cómo la Unión va desplegando sus iniciativas, generando una gran malla regulatoria que se extiende hasta ir cubriendo todos los ámbitos detectados como necesarios. En este caso, para apoyar a Ucrania, facilitándole armamento, y también para proseguir en una reestructuración industrial de defensa que, comenzada hace años, no acababa de cuajar, pero que ahora se hacía perentoria como consecuencia de la necesidad de seguir suministrando armamento a Ucrania a tiempo y mientras los Estados miembros de la UE recomponían sus estocaje y sus reservas estratégicas como elementos clave de disuasión frente al oso ruso.

La UE, por tanto, se encuentra inmersa en un proceso acelerado de implementación de medidas industriales que no resulta nuevo para ella y que ha venido siendo objeto de discusión durante muchos años, tanto a nivel intergubernamental como en el seno de la Unión, con el objetivo declarado de impulsar la reestructuración de la industria de defensa tanto en términos de oferta como de demanda. Esto implica medidas orientadas a mejorar la competitividad de la base industrial y tecnológica de la Defensa, así como para fortalecer el mercado único de defensa y otros aspectos correlacionados,

como priorizar productos europeos, tratar de garantizar condiciones de competencia justas entre europeos, o facilitar la libre circulación intracomunitaria de componentes industriales de Defensa y materiales críticos y mejorar las condiciones de inversión y financiación para las empresas del sector.

En última instancia, tanto la EDIS como el EDIP persiguen aumentar la capacidad industrial disponible en la UE, consolidando su capacidad en el ámbito de la producción de armamento e introduciendo las variables de coherencia y de estabilidad en las políticas europeas, así como de coordinación y supervisión. Es el ámbito donde mejor actúa la UE, al amparo de los Artículos 173, en relación con la competitividad de la Base Industrial y Tecnológica Europea (en inglés, EDTIB), el Artículo 114, en relación con el Mercado Europeo de Equipamiento de Defensa (en inglés, EDEM), el Artículo 212, en relación con el fortalecimiento de la base industrial de defensa de Ucrania y, el Artículo 322, en relación con los aspectos financieros, todos ellos del Tratado para el Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

La UE, en particular la Comisión con sus diferentes propuestas normativas, y el Parlamento Europeo, con su informe de enero de 2023, es consciente de que el regreso de la guerra de alta intensidad en el viejo continente requiere de una eficaz preparación industrial para la defensa. Así, el citado Informe del Parlamento comienza su Exposición de Motivos...

*Considerando que Europa se enfrenta a la combinación más compleja de amenazas tanto militares como no militares desde el final de la Guerra Fría, acentuada por la guerra de agresión no provocada, injustificada e ilegal de Rusia contra Ucrania; (...)*<sup>1</sup>.

Al amparo de este contexto bélico, en 2024 nace el concepto de «disponibilidad industrial», que se orienta en el marco de la Brújula Estratégica, de la Agenda Estratégica de la UE y del resto de programas e iniciativas en materia de capacidades, como el *Headline Goal* (HG); el Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP, en inglés), que identifica capacidades relevantes; el

---

<sup>1</sup> PARLAMENTO EUROPEO. *Aplicación de la Política Común de Seguridad y Defensa – Informe anual 2022*. Procedimiento 2022/2050(INI), 18 de enero de 2023. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0010\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0010_ES.html)

CARD, para coordinarse los Estados miembros en su obtención, y la PESCO, con el objetivo declarado en la Decisión del Consejo 2017/2315 de «llegar a un paquete coherente de fuerzas para el espectro completo de operaciones militares» de la UE en complementariedad con OTAN<sup>2</sup>. Esa es la malla a la que se hacía antes mención.

La Comisión, desde que hace veinte años se introdujera en la regulación del mercado de la Defensa, es plenamente consciente de que se trata de un oligopsonio. Esto tiene un único significado: que son verdaderamente los Estados miembros los que regulan el mercado, establecen o eliminan las barreras de entrada al mismo, autorizan la compra o venta de materia de defensa, aprueban las listas de lo que se considera armamento, y encargan y contratan la investigación, el desarrollo y producción final de plataformas y sistemas de armamento. Es decir, que todo llamamiento a la industria de Defensa no deja de ser en la práctica una llamada a los propios Estados miembros, que, además, se encuentran constreñidos por la opinión pública nacional, fragmentada y diversa entre ellos fruto de las diferentes visiones y procesos históricos y que condicionan las doctrinas militares nacionales, y, en consecuencia, las percepciones acerca de la seguridad, las amenazas y las capacidades militares necesarias, entre otros. En definitiva, existe la necesidad de obtener esa «preparación industrial para la defensa» de la que habla la Comisión y para comprender el contexto en el que nacen EDIS y EDIP.

En la práctica son los Estados miembros los que han de estar preparados, al ser la defensa una de sus competencias clave, sin perjuicio de que la Comisión sea perfectamente consciente de que es necesaria su intervención, yendo allá donde los Tratados le permitan, cuando los Estados miembros no alcancen por sí solos esas medidas necesarias para tener un sólido y eficiente sector industrial de la defensa. Medidas tales como el incentivo de la demanda

---

<sup>2</sup> BISCOP, S. y CÓZAR MURILLO, B. “PESCO, la última oportunidad”. *Revista Ejércitos*, 18 de abril de 2024. Disponible en: <https://www.revistaejercitos.com/focus/defensa-europea/pesco-la-ultima-oportunidad/>

agregada y la armonización del equipamiento de defensa, así como la facilitación de la cooperación entre los socios a través del ciclo de vida del material y equipamiento de defensa<sup>3</sup>.

El propio Parlamento declaraba la competencia de los Estados miembros en materia de defensa, que no por conocida, deja de ser recomendable recordar, en el citado Informe de 2023, cuando dice:

*(...) se prevé que la Comisión presente un Reglamento por el que se cree un Programa Europeo de Inversión en Defensa -EDIP- en el que se estipulen las condiciones aplicables a los Estados miembros para la realización de contrataciones públicas conjuntas beneficiándose de la exención del IVA y del apoyo financiero de la Unión; que la defensa sigue siendo una de las competencias clave de los Estados miembros; (...)*<sup>4</sup>.

Evidentemente, estos intentos comunitarios, desde su ejecutivo, se abordan desde las competencias de la propia Unión y con base al principio de subsidiariedad, que da alas a la Comisión para penetrar en una materia restringida a la regulación y al hacer de los Estados miembros. Esta visión atractiva del ejecutivo comunitario, en ocasiones, es denunciada, como se verá, por los propios Estados miembros como si de una injerencia excesiva se tratase.

En un contexto donde demanda y oferta tienden a confundirse, el lanzamiento de EDIS y EDIP supuso un intento de impulsar la industria europea. En este intento cabe apreciar urgencia, pero no desesperación a pesar de la guerra en territorio europeo. El propio Comisario de Mercado Interior de la Comisión, el francés Thierry Breton<sup>5</sup>, hacía ver públicamente, y también en ámbitos más reservados de Bruselas, que la Base Tecnológica e Industrial de

---

<sup>3</sup> COMISIÓN EUROPEA. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Industry Programme and a framework of measures to ensure the timely availability and supply of defence products (EDIP)*. Documento COM(2024) 150 final, 5 de marzo de 2024. p. 6.

<sup>4</sup> PARLAMENTO EUROPEO. *Op. Cit.*

<sup>5</sup> BRETON, T. “First ever Defence Industrial Strategy and a New Defence Industry Programme to enhance Europe’s readiness and security”. Comisión Europea, 5 de marzo de 2024. Disponible en: [https://commission.europa.eu/news/first-ever-european-defence-industrial-strategy-enhance-europes-readiness-and-security-2024-03-05\\_en](https://commission.europa.eu/news/first-ever-european-defence-industrial-strategy-enhance-europes-readiness-and-security-2024-03-05_en)

Defensa (las industrias de defensa europeas) deben producir más y más rápido. Esto es, perder ese plural nacional por un singular europeo permitiría ser más eficaces en la obtención agregada de capacidades militares.

En concreto, el contexto queda explicado y detallado en la necesidad de escalar las capacidades industriales europeas y de seguir apoyando a Ucrania, identificando como la causa para ello la «vuelta de los conflictos de alta intensidad a nuestro continente», como explica también el documento de revisión de la Brújula Estratégica, publicado en los primeros meses de 2024<sup>6</sup>. De esta forma, entiende el señor Breton la nueva estrategia industrial de defensa como un instrumento para «mejorar la preparación industrial de defensa de la Unión Europea», la que llamamos «disponibilidad industrial». Instrumento acompañado o necesitado de un fiel escudero, como es el EDIP o Programa Europeo para la Industria de Defensa, para empezar a aplicar concretamente la Estrategia.

## **2. ¿METAMORFOSIS O CAMBIO DE PARADIGMA DE LA NATURALEZA DE PODER NORMATIVO DE LA UE COMO CONSECUENCIA DE UN NUEVO CONTEXTO?**

La prensa europea se hacía eco de la presunta metamorfosis de la UE como consecuencia de la reacción de apoyo a Ucrania tras la invasión de esta por parte de Rusia el 22 de febrero de 2022<sup>7</sup>. Así, se ha venido sosteniendo por algunos que la UE ha emprendido una metamorfosis con el ánimo de «disuadir a Putin de iniciar una nueva agresión y garantizar su autonomía en un mundo turbulento». Nuevo contexto, nueva naturaleza. A este tipo de conclusiones algo precipitadas y que todo lo fían al todo o nada, a tener o no tener una dimensión militar, se puede decir que ayudaron declaraciones como las

---

<sup>6</sup> SEAE. 2024 Progress Report on the Implementation of the Strategic Compass for Security and Defence. Report of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy to the Council, 20 de marzo de 2024. Disponible en: [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/StrategicCompass\\_2ndYear\\_Report\\_0.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/StrategicCompass_2ndYear_Report_0.pdf)

<sup>7</sup> SAHUQUILLO, M. R. y RIZZI, A. “Europa se pone en pie de guerra”. *El País*, 3 de marzo de 2024. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2024-03-03/europa-se-pone-en-pie-de-guerra.html>

del alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, cuando dijo en 2019 que Europa necesitaba aprender «el lenguaje del poder»<sup>8</sup>. Es la Comisión geopolítica que anunciara la presidenta Úrsula von der Leyen.

Como hemos indicado ya, la Comisión venía trabajando en la intervención del mercado de la defensa desde hacía al menos veinte años. Lo hacía por mor de la delimitación del actual artículo 346 TFUE realizada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), que, de manera exhaustiva, estableció las condiciones para su aplicación por parte de los Estados miembros y, sensu contrario, asentaba el camino para la entrada de la Comisión en algunos aspectos relativos a la defensa, como el industrial. También los Estados han venido colaborando *in extenso* y extramuros, desde hace décadas, en iniciativas y proyectos, algunos tan relevantes como la creación de organismos internacionales —OCCAR—.

Cabe sostener que siempre se ha dado el firme convencimiento en Bruselas de que era preciso sentar unas bases ambiciosas de transformación de la industria europea de defensa, pero cabe apuntar que este convencimiento es previo y no posterior a la invasión rusa de Ucrania. Sin embargo, hemos de reconocer, como el propio Borrell<sup>9</sup>, que tras la guerra de Ucrania se ha tomado conciencia de que la Unión debe «acelerar y amplificar este movimiento», orientado a invertir más en tecnologías europeas y reducir las dependencias respecto de terceros estados, impulsando así la Base Industrial y Tecnológica de Defensa. Más, mejor, juntos y europeo. Nuevamente, la Declaración de Versalles de fondo, señalando el camino a seguir: a) el refuerzo de nuestras capacidades de defensa; b) la reducción de nuestra dependencia energética, y c) el desarrollo de una base económica más sólida.

La cuestión que se plantea de fondo es si estos esfuerzos vienen a alterar o no la naturaleza de la UE, en particular, como potencia normativa y civil<sup>10</sup>. Pues bien, en el marco de EDIS y EDIP, la Comisión planteaba una

---

<sup>8</sup> SEAE. *Op. Cit.* p. 4.

<sup>9</sup> *Ibidem.* p. 6.

<sup>10</sup> ALDECOA LUZÁRRAGA, F. *La Unión Europea: de la idea utópica de Europa a la Unión Europea como potencia mundial*. Shackleton, 2023.

batería de medidas que, en palabras del investigador Camille Grand<sup>11</sup>, ex secretario general adjunto de la OTAN y perteneciente al *think tank* ECFR, estarían alineadas con los dos grandes retos que afrontaba en 2024 la industria de defensa: la financiación y la interoperabilidad de los equipos. Para el investigador francés EDIS y EDIP solo cabía entenderlas en el marco de la búsqueda de un cambio de paradigma. Tal cambio habría llegado cuando los Estados miembros adquiriesen para 2030, al menos, el 40% de los equipos de defensa en colaboración y el 50% dentro de la Unión —llegando hasta el 60% en 2035—, o cuando el valor del comercio intracomunitario de defensa en 2030 representase al menos el 35% del valor del mercado de defensa de la UE. Todo ello, gracias a la puesta en marcha de una serie de «programas conjuntos utilizando múltiples herramientas financieras y reglamentarias» planteados en EDIS y desarrollados en EDIP.

Por supuesto, cabe argumentar que hay otros muchos retos, como el de la seguridad de suministro o el de lograr trasladar los principios de los programas EDIRPA y ASAP hacia el medio y el largo plazo. Luigi Scazzieri, del Center for European Reform<sup>12</sup>, también considera necesario aplacar las dudas de los Estados miembros, mientras que Carlos Martí<sup>13</sup>, experto en industria de defensa español, explica las reticencias de los Estados miembros a perder soberanía o incluso colaborar, salvo para poder alcanzar sus propios objetivos nacionales, máxime en «un momento geopolítico de especial tensión e intensidad».

En nuestra opinión, este cambio de paradigma que explicaba Grand no sería tal, sino que sería un cambio en la velocidad de implantación de algunas prioridades de la UE, pero sobre un paradigma previsto ya desde hace lustros, al menos veinte años, y que exigía, ciertamente, una reestructuración de la industria europea de defensa. Así se demuestra con la firma del Tratado

---

<sup>11</sup> GRAND, C. “Primeros planos: la Estrategia Europea Industrial de Defensa”. *ECFR*, 8 de marzo de 2024.

<sup>12</sup> SCAZZIERI, L. “The EU’s Defence ambition are for the long term”. *Centre for European Reform*, 13 de marzo de 2024.

<sup>13</sup> MARTÍ SEMPERE, C. “¿Una estrategia de la industria de defensa europea adecuada?”. *Infodefensa*, 18 de marzo de 2024. Disponible: <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/4760977/estrategia-industria-defensa-europea-adeuada>

para la Reestructuración de la Industria de Defensa, del 27 de julio de 2000 en Farnborough (Reino Unido) entre Francia, Alemania, Italia, España, Suecia y Reino Unido sobre las bases fundacionales de una Carta de Intenciones de 1998, cuyo objetivo era facilitar la reestructuración de la industria europea de defensa con el fin de promover una base tecnológica e industrial más potente y competitiva<sup>14</sup>. O, por ejemplo, con la creación de la Organización Conjunta para la Cooperación en Materia de Armamento (OCCAR) en 1998, que entró en vigor en 2001. O el propio establecimiento de la Agencia Europea de Defensa, como institución intergubernamental de la UE, creada incluso antes del proyecto malogrado de la Constitución Europea.

En nuestra opinión, el cambio de contexto internacional favorece la adopción de decisiones que, por decirlo coloquialmente, se encontraban en el cajón esperando peores tiempos de crisis, como el que ahora vive Europa como consecuencia de la guerra de Ucrania. Pero, lejos de cambiar un ápice su naturaleza, se puede decir que la Unión reaccionó desde el principio como una potencia normativa, esto es, adoptando medidas y decisiones fundamentadas en el Estado de Derecho y los derechos humanos, y en posibilitar el ejercicio a una defensa legítima a Ucrania, apoyándola en tanto en cuanto Ucrania se inspira en la forma de gobierno de la UE.

Incluso, como reconoce el propio Informe anual por el que se valora los progresos sobre la aplicación de la Brújula Estratégica, durante ocho años consecutivos el gasto en defensa de la UE ha ido en constante aumento, si bien en los últimos dos ejercicios se la tendencia se ha acelerado a consecuencia de la invasión rusa. De esta forma, en 2022, el gasto total en defensa alcanzó los 240.000 millones de euros, de los cuales 58.000 millones se destinaron a inversiones en defensa. En 2023, lo estimado fue que tanto el gasto

---

<sup>14</sup> Instrumento de Ratificación del Acuerdo Marco entre la República Federal de Alemania, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, el Reino de Suecia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, relativo a las medidas encaminadas a facilitar la reestructuración y funcionamiento de la industria europea de defensa, hecho en Farnborough el 27 de julio de 2000. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 190, del 9 de agosto de 2021.

como la inversión hubo alcanzado los 290.000 millones de euros y los 92.000 millones de euros<sup>15</sup>.

Recurriendo a otros argumentos, si se observa en algunos de los mecanismos propuestos en EDIP, estos adolecen aún de una gran imprecisión como para que hayan podido ser vistos como ese revulsivo o el cambio de paradigma que indica Grand o se hace eco la prensa, de modo y manera que resultará necesario concreción, que es de esperar sea exigida por la propia industria de defensa y los Estados miembros. En este sentido se pronunciaba desde la esfera anglosajona la profesora de Políticas Europeas de la Universidad de Newcastle, Jocelyn Mawdsley, al decir que «EDIS es una propuesta de la Comisión, no un hecho, y algunos de sus elementos más controvertidos pueden caerse por el camino legislativo», como ocurrió efectivamente en debates anteriores, como la tramitación de ASAP.

Entonces, ¿cabe hablar de metamorfosis de la UE o cambio de paradigma solo motivado por EDIS y la propuesta de EDIP, sin que como vemos se haya producido una concreción real y efectiva de las medidas contenidas en EDIP? No lo parece, cuando está aún sujeta a una tramitación parlamentaria que se demorará dada las elecciones al Parlamento Europeo del 9 de junio de 2024, salvo que pongamos el acento, entonces sí, no tanto en las medidas concretas sino en la aparición de un marco para su adopción, lo cual, ciertamente, es un gran avance en línea con el fortalecimiento de la industria de defensa.

Para que podamos hablar de cambio de paradigma total, estas medidas, además, habrán de ir acompañadas por un fuerte incremento tanto de los presupuestos de defensa nacionales, como del próximo presupuesto comunitario 2028-2034, con la mirada puesta en el largo plazo. Incluso, siendo maximalistas, la culminación de tal cambio bien podría ser la reforma de los Tratados que, recordemos, dejan fuera del ámbito comunitario que la UE adquiera capacidades militares.

Sin duda, parece aventurado hablar de metamorfosis, de transformación y de mutación de naturaleza, entre otros términos, al menos, antes de la

---

<sup>15</sup> SEAE. *Op. Cit.* p. 19.

aprobación definitiva de EDIP. Ello no es óbice para que no se haya observado un nuevo y renovado interés, evidente, y reconocido así por todos, como consecuencia de la guerra de Ucrania, en las cuestiones militares y de la industria de defensa. Pero es un interés que estaba presente en el propio Tratado de la Unión Europea (TUE), cuando éste mismo habla de que «la política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Ésta conducirá a una defensa común», si bien, con la esencial condición de que el Consejo Europeo —los Estados— «lo haya decidido por unanimidad».

Sabemos que la Unión, de acuerdo con el TUE, se basa en las capacidades militares de los Estados miembros para llevar a cabo operaciones en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), pero sí puede influir en la cooperación entre los Estados miembros en materia de adquisición y promover la armonización de los estándares de defensa. Esto sería una actuación arquetípica de potencia normativa, en la que la Unión trataría hacia dentro de la propia Unión, influir en los Estados miembros a través de la promoción de un tipo de normas y medidas capaces de alinear la conducta y acción de los Estados miembros, bien favoreciendo la cooperación sobre bases voluntarias o aprobando medidas de carácter obligatorio en el marco de la legislación europea. La guerra en Ucrania sólo habría acelerado progresos en una dimensión la industrial de defensa que se venía abordando, por estar vedada la dimensión estrictamente militar a la UE, por las limitaciones constitucionales existentes en los Tratados comunitarios.

Como muestra, esto se observó muy claramente durante el iter legislativo referido a la ley europea ASAP<sup>16</sup> en apoyo de la producción de munición, como explica el profesor Fabbrini<sup>17</sup>. En el marco del proceso de aprobación de la norma resultó que el Consejo Europeo, es decir, los Estados

---

<sup>16</sup> PARLAMENTO EUROPEO. *Act in support of ammunition production (ASAP)*. Briefing - EU Legislation in Progress, septiembre de 2023. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/749782/EPRS\\_BRI\(2023\)749782\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/749782/EPRS_BRI(2023)749782_EN.pdf)

<sup>17</sup> FABBRINI, F. “European Defence Union ASAP: the act in support of ammunition production and the development of EU Defence capabilities in response to the war in Ukraine”. *European Foreign Affairs Review*, núm.. 29, noviembre de 2023. p. 16.

miembros, no aceptaron la propuesta de la Comisión Europea de introducir en la legislación comunitaria las llamadas «órdenes de priorización de pedidos», cuyo objetivo último no era otro que el de imponer la obligación a las industrias del sector de la defensa de producir equipamiento defensivo, llegado el caso, priorizando unos pedidos sobre otros.

Dado que esta medida, que en la práctica significaba una suerte de mutación constitucional de corte federal para redefinir la relación entre los Estados y la Comisión, no fue finalmente aprobada en ASAP. La legislación europea se separaba no ya de la Ley de Producción de Defensa de los EE. UU., en la que se miraba, sino de la propia tesis de la metamorfosis sostenida por algunos, por cuanto parecía poder inferirse un cambio de naturaleza. Los Estados miembros seguía limitando la acción de la Comisión.

Cabe preguntarse si, en la práctica, haber dejado fuera de ASAP estas «órdenes de priorización» no alejaban por aquel entonces las aspiraciones manifestadas por la UE de consolidar una forma de soberanía europea, como se dijo en la Declaración de Versalles, y si, en el contexto del conflicto en curso en Ucrania, o de las propias vicisitudes por las que pasa la Alianza Atlántica, no se ponía en riesgo esto a la propia UE adoptando medidas claramente insuficientes. De hecho, se puede afirmar que es así. Lo que en todo caso parece que fue resuelto es que la UE no ha experimentado una metamorfosis, ni siquiera que se ha acelerado esta —por inexistente—, sino que la dimensión militar sigue estando en el ámbito de los Estados miembros, pese a lo intentos crecientes de la Unión por tratar de regular aquellos aspectos en que, por el principio de subsidiariedad, su intervención resultase más eficaz a la vista del nivel de la amenaza existente.

Si aceptamos que se ha producido la metamorfosis de la Unión sólo por un incremento de las partidas nacionales de defensa, que como hemos expuesto, aún se han de incrementar aún más, y que ya se habían incrementado por mor de otros compromisos de la mayoría de los Estados miembros en el seno de la Alianza Atlántica, ¿qué diríamos cuando se produjera la verdadera mutación constitucional, cuando la Unión pudiera, por ejemplo, adquirir por sí misma y para sí misma capacidades militares? Empero, con la

Propuesta relativa a EDIP, la Comisión volvió a introducir en el debate parlamentario la necesidad de las «órdenes de priorización» («Priority Orders» y «Priority Requests»), intentos ya abordados y abortados por los Estados miembros en el nivel del Consejo, tanto en ASAP como en la ley EDIRPA.

### 3. CONCLUSIÓN

No podemos confundir los intentos de la Comisión por apoyar el incremento y reforzamiento de las capacidades militares e industriales de los Estados miembros y su coordinación cuando sostiene que los esfuerzos aislados de estos no son suficientes dado el nivel de la amenaza existencial de la UE en el marco de la guerra de Ucrania contra Rusia, con el hecho de que la Unión haya mutado en su naturaleza de potencia normativa, capaz de proyectar estándares para ser seguidos por terceros.

En un contexto complejo desde el punto de vista geoestratégico, avanzar internamente en la propuesta de normas y estándares para los Estados miembros en dimensiones como la industrial de defensa no hace que desaparezca hacia fuera su pretensión y capacidad de actor normativo. La Unión no ha impuesto posiciones de fuerza y de coacción en la arena internacional, sino que su acción exterior sigue basándose en la persuasión, sobre la base de la legitimidad y la atracción de los principios y valores de la Unión. El lenguaje del poder que mencionaba Borrell no se aprende para proyectar su valores o su fuerza, sino para defenderse de los que proyectan su fuerza sobre la Unión y sus socios.

Sin embargo, es lógico admitir que para que se dé lo segundo —influir y persuadir— es preciso fortalecerse y apoyar a los socios atacados, sin que se siga por ello un cambio en la naturaleza de la Unión. El amplio conjunto de medidas contenidas en EDIS y EDIP, además, difícilmente pueden variar la naturaleza de la UE, sino que ayudan a conformar este nuevo lenguaje que ha aprendido para defenderse. Conocer una nueva lengua no debe significar mutar de naturaleza sino, simplemente, conocer una nueva lengua que se une a la que se venía hablando ya.

Por último, y siguiendo esta argumentación, se puede afirmar que, si se aprobara en su redacción actual EDIP, al menos en lo que respecta a las «órdenes de priorización», supondría que la Unión transitase hacia un tipo de «prerrogativa federal» en el ámbito de la seguridad de suministro. Ello porque implicaría, como explica la propuesta legislativa de EDIP, una nueva dimensión europea, esto es, un nuevo escalón en la seguridad de suministro, que tradicionalmente y primariamente ha sido definida por los Estados miembros en un plano intergubernamental, en tanto en cuanto la defensa es una competencia nacional. Así, una creciente dimensión europea de la noción de seguridad de suministro supondría una evolución natural de las prerrogativas comunitarias en el marco de su labor de coordinación y armonización, así como para favorecer una mayor efectividad de las medidas.

Dadas las cautelas en la redacción de la actual propuesta de EDIP, tampoco en este caso se podría llegar a hablar, en nuestra opinión, de una metamorfosis o mutación, pues de acuerdo con el principio de subsidiariedad y por la intervención del Consejo por mayoría cualificada la Unión no deja de estar condicionada a los Estados, pero no es lo que pensaron los Estados miembros cuando rechazaron regulaciones análogas en las propuestas legislativas de ASAP y EDIRPA. Mucho menos la Unión, al aplicar las nuevas medidas de EDIP o al acompañar a los Estados miembros en el ciclo de vida de los productos de defensa pretende o busca intencionadamente dejar de ser una potencia normativa, eminentemente civil. La Comisión solo busca que la Unión sea más eficaz y eficiente para sobrevivir llegado el caso.



# ANÁLISIS DEL INFORME EURYDICE PUBLICADO EL 17 DE ABRIL DE 2024: LA SOSTENIBILIDAD COMO ELEMENTO NUCLEAR DE LA FORMACIÓN EN EUROPA

VÍCTOR TALAVERO CABRERA Y JOAQUÍN MARTÍNEZ SERRATS\*

**SUMARIO:** 1. Introducción y objetivos del informe / 2. Metodología aplicada / 3. Marco estratégico-político, desarrollo histórico y recomendaciones del Consejo / 4. Competencias para la sostenibilidad: enfoques y criterios relacionados con la enseñanza / 5. Desafíos y oportunidades / 6. Conclusiones y recomendaciones

## 1. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS DEL INFORME

El informe EURYDICE, desarrollado por la Agencia Ejecutiva Europea de Educación y Cultura (EACEA por sus siglas en inglés), se enmarca dentro de los esfuerzos continuos por promover la educación para la sostenibilidad en Europa. La principal aspiración de este documento es evaluar la integración de competencias para la sostenibilidad dentro de los sistemas educativos europeos, abarcando tanto la educación primaria como la secundaria general<sup>1</sup>. El informe busca específicamente:

- Identificar y describir las competencias de sostenibilidad: definir qué competencias clave en sostenibilidad están siendo incorporadas en los currículos escolares y de qué manera se están implementando a través de diferentes metodologías educativas.

---

\* Víctor Talavero Cabrera es doctor y coordinador académico del Grado en Derecho Semi-presencial de CEDEU. Joaquín Martínez Serrats es el director académico de Titulaciones a Distancia de CEDEU y doctorando del Programa de Doctorado en Tradición Literaria, Cultura Escrita y Humanidades Digitales de la Universidad de Salamanca.

<sup>1</sup> EUROPEAN COMMISSION / EACEA / EURYDICE. *Learning for Sustainability in Europe: Building Competences and Supporting Teachers and Schools*. Publications Office of the European Union, 2024.

- Evaluar la formación docente y el liderazgo escolar: examinar cómo se está preparando a los educadores y líderes escolares para impartir educación en sostenibilidad, considerando tanto la formación inicial de los docentes como el desarrollo profesional continuo.
- Promover enfoques integrales en las escuelas: analizar el apoyo que reciben las escuelas para implementar enfoques integrales de sostenibilidad, lo que incluye el soporte infraestructural y la participación comunitaria.
- Supervisión y evaluación de prácticas sostenibles: estudiar cómo se están monitoreando y evaluando las prácticas de sostenibilidad dentro de los entornos escolares para asegurar una mejora continua y la adaptación de las estrategias empleadas<sup>2</sup>.

La sostenibilidad se ha consolidado como un pilar fundamental para el futuro de las sociedades globales, abordando desde el cambio climático y la conservación de la biodiversidad hasta la equidad social y la economía sostenible. La educación para la sostenibilidad no solo prepara a los estudiantes para enfrentar estos desafíos globales, sino que también fomenta un entendimiento profundo de la interdependencia entre el medio ambiente, las sociedades y las economías<sup>3</sup>.

Integrar la sostenibilidad en la educación implica cultivar en los jóvenes la capacidad de pensar críticamente, de innovar y aplicar conocimientos para la solución de problemas complejos de manera ética y sostenible<sup>4</sup>. Esto no solo ayuda a los estudiantes a desarrollar habilidades prácticas, sino que también promueve valores como el respeto por el medio ambiente y la justicia social, esenciales para la construcción de comunidades resilientes y adaptativas<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> UNESCO. *Education for Sustainable Development Goals: Learning Objectives*. UNESCO, 2017.

<sup>4</sup> STERLING, S. *Sustainable Education: Re-visioning Learning and Change*. Schumacher Briefings, 2001.

<sup>5</sup> WALSH, A. E. J., y LENGLET, F. *Sustainability Citizens: Engaging with Sustainability Issues*. In *The Palgrave Handbook of Sustainability*. Palgrave Macmillan, 2016. pp. 1-32.

## 2. METODOLOGÍA APLICADA

La metodología adoptada para la elaboración de esta publicación incluye una combinación de revisión documental, encuestas y entrevistas con *stakeholders* clave dentro del ámbito educativo europeo. Se utilizó un enfoque cualitativo para profundizar en las prácticas y percepciones relacionadas con la educación para la sostenibilidad en diversos sistemas educativos europeos.

- **Revisión documental:** se realizó un análisis exhaustivo de documentos oficiales, políticas educativas y literatura académica para entender los marcos normativos y las tendencias actuales en educación para la sostenibilidad. Este análisis incluyó la revisión de informes gubernamentales, directrices de organizaciones internacionales como la UNESCO y la UE, así como estudios de caso y artículos de revistas académicas. La revisión documental fue esencial para establecer un marco teórico sólido y contextualizar los hallazgos de las encuestas y entrevistas. Se prestó especial atención a cómo diferentes países han incorporado la sostenibilidad en sus currículos educativos y las estrategias utilizadas para fomentar competencias relacionadas con el desarrollo sostenible entre los estudiantes.
- **Encuestas:** se diseñaron y distribuyeron cuestionarios específicos a docentes y directores de instituciones educativas. Las encuestas buscaban captar información detallada sobre la implementación de competencias de sostenibilidad y las percepciones de los educadores acerca de su eficacia. Se incluyeron preguntas tanto cuantitativas como cualitativas para obtener una visión completa de la situación. Las preguntas cuantitativas se centraron en aspectos como la frecuencia y el alcance de las actividades de sostenibilidad, mientras que las preguntas cualitativas exploraron las percepciones y experiencias personales de los encuestados. Los resultados de las encuestas permitieron identificar patrones y tendencias comunes, así como variaciones significativas entre diferentes países y regiones.
- **Entrevistas:** para complementar los datos de las encuestas, se llevaron a cabo entrevistas con expertos en educación, incluyendo académicos y líderes educativos. Estas entrevistas ayudaron a identificar desafíos,

oportunidades y buenas prácticas en la enseñanza de la sostenibilidad. Las entrevistas fueron semi-estructuradas, permitiendo a los entrevistados expresar sus opiniones y experiencias de manera libre, pero con un enfoque en temas clave predefinidos. Este enfoque facilitó una comprensión más profunda de las realidades prácticas de la educación para la sostenibilidad, así como de las barreras y facilitadores que afectan su implementación. Entre los temas discutidos se incluyeron la integración curricular de la sostenibilidad, la formación y apoyo a los docentes, y el impacto de las políticas educativas a nivel local y nacional.

Esta metodología mixta permitió una comprensión profunda de cómo la educación para la sostenibilidad está siendo integrada en los sistemas educativos europeos y cuál es el impacto de estas prácticas en la comunidad educativa. Los hallazgos revelaron una creciente conciencia y compromiso con la educación para la sostenibilidad, aunque también destacaron la existencia de importantes desafíos. Por ejemplo, la falta de recursos adecuados y la necesidad de formación específica para los docentes fueron mencionadas repetidamente como barreras significativas. Al mismo tiempo, se identificaron numerosas iniciativas exitosas y enfoques innovadores que podrían servir como modelos para otros contextos educativos.

El análisis comparativo de los datos permitió desarrollar recomendaciones específicas para mejorar la educación para la sostenibilidad en Europa. Estas recomendaciones incluyen la necesidad de fortalecer las políticas educativas nacionales y europeas, fomentar la colaboración entre diferentes actores educativos, y promover el intercambio de buenas prácticas a través de redes y plataformas dedicadas.

En resumen, la combinación de revisión documental, encuestas y entrevistas proporcionó una visión integral y matizada de la situación actual de la educación para la sostenibilidad en Europa. Este enfoque metodológico no solo facilitó la identificación de tendencias y desafíos, sino que también permitió destacar las oportunidades y ejemplos de buenas prácticas que pueden inspirar y guiar futuros esfuerzos en este campo crucial. La investigación con-

cluye que, aunque se han logrado avances significativos, es fundamental continuar trabajando de manera coordinada y sostenida para asegurar que la educación para la sostenibilidad se convierta en una parte integral y efectiva de todos los sistemas educativos europeos.

### **3. MARCO ESTRATÉGICO-POLÍTICO, DESARROLLO HISTÓRICO Y RECOMENDACIONES DEL CONSEJO**

El interés por integrar la sostenibilidad en los sistemas educativos ha crecido significativamente en las últimas décadas. Inicialmente, la educación para la sostenibilidad comenzó a perfilarse como un tema de interés global con la Conferencia de Tbilisi en 1977, donde se puso de relieve la importancia de la educación ambiental. No obstante, fue hasta la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992 cuando la educación para el desarrollo sostenible (EDS) se estableció formalmente en agendas internacionales <sup>6</sup>.

La Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible en 2002 reafirmó este compromiso, y la Década de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible (2005-2014) catalizó aún más estas iniciativas, colocando a la EDS como un elemento esencial en el logro de todos los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>7</sup>. Durante este periodo, la UNESCO promovió la integración de la sostenibilidad en todos los niveles educativos, una iniciativa seguida por la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 2015, particularmente el ODS 4, que busca garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos<sup>8</sup>.

En el contexto europeo, el proceso de Bolonia (1999) y la Estrategia de Lisboa (2000) proporcionaron un marco para la reforma educativa, enfo-

---

<sup>6</sup> UNESCO. *Bonn Declaration on Education for Sustainable Development*. UNESCO, 2009.

<sup>7</sup> UNESCO. *United Nations Decade of Education for Sustainable Development (2005-2014): International Implementation Scheme*. UNESCO, 2005.

<sup>8</sup> UNITED NATIONS. *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. UN, 2015.

cándose en la inclusión de competencias claves que incluyen, pero no se limitan a, la sostenibilidad. Estas políticas subrayaron la necesidad de un enfoque educativo que preparara a los ciudadanos para enfrentar desafíos globales multifacéticos con competencias que trascienden el conocimiento académico tradicional<sup>9</sup>.

En junio de 2022, el Consejo de la UE adoptó una recomendación sobre el aprendizaje para la transición verde y el desarrollo sostenible. Este documento crucial insta a los estados miembros a intensificar los esfuerzos para apoyar los sistemas de educación y formación, permitiendo que los aprendices accedan a una educación de alta calidad sobre sostenibilidad, cambio climático, protección ambiental y biodiversidad, con consideraciones equitativas para los aspectos ambientales, sociales y económicos<sup>10</sup>. Las recomendaciones específicas incluyen:

- Integración curricular: fortalecer la integración de competencias de sostenibilidad en los currículos a todos los niveles, fomentando métodos de aprendizaje que sean colaborativos, experimentales y relevantes para los contextos y tradiciones locales.
- Formación docente: desarrollar programas de formación inicial y continua para educadores y líderes escolares que incluyan competencias en educación sostenible, asegurando que estén equipados para enseñar estos temas de manera efectiva.
- Enfoques integrales: promover enfoques integrales que incluyan toda la institución, incentivando a las escuelas a actuar y vivir la sostenibilidad diariamente, apoyadas por orientación y recursos adecuados.
- Participación y colaboración: facilitar la colaboración entre escuelas, empresas, comunidades locales, y otras partes interesadas para promover la educación para la sostenibilidad.

---

<sup>9</sup> EUROPEAN COMMISSION. *The Lisbon Special European Council: Towards a Europe of Innovation and Knowledge*. 2020.

<sup>10</sup> EUROPEAN COMMISSION. *Education for climate coalition*. <https://ec.europa.eu> 2022.

Estas recomendaciones se alinean con la iniciativa de la Comisión de formar una coalición educativa para el clima, la cual busca crear una comunidad participativa en Europa para apoyar la enseñanza y aprendizaje para la transición verde y el desarrollo sostenible<sup>11</sup>.

#### **4. COMPETENCIAS PARA LA SOSTENIBILIDAD: ENFOQUES Y CRITERIOS RELACIONADOS CON LA ENSEÑANZA**

Las competencias para la sostenibilidad se definen como el conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes y valores necesarios para fomentar el desarrollo sostenible. Estas incluyen competencias cognitivas y prácticas como el pensamiento crítico y sistémico, la comprensión interdisciplinaria y la capacidad de participar activa y eficazmente en la resolución de problemas ambientales, económicos y sociales globales<sup>12</sup>. Estas competencias permiten a los individuos tomar decisiones conscientes que promueven la coexistencia equitativa entre los seres humanos y entre los humanos y la naturaleza<sup>13</sup>.

La relevancia de estas competencias radica en su capacidad para habilitar a las personas no solo para entender y analizar problemas de sostenibilidad complejos, sino también para actuar hacia soluciones sostenibles en un contexto global interconectado. La educación en sostenibilidad fomenta la resiliencia, la adaptación y la transformación necesarias en una sociedad que enfrenta rápidos cambios y desafíos ambientales severos<sup>14</sup>.

La integración de competencias de sostenibilidad en los currículos escolares se ha reconocido como un enfoque crítico para equipar a los jóvenes con las habilidades necesarias para navegar y mitigar los desafíos del siglo

---

<sup>11</sup> *Idem*.

<sup>12</sup> BRUNDIERS, K., WIEK, A., y REDMAN, C. L. "Real-world learning opportunities in sustainability: From classroom into the real world". *International Journal of Sustainability in Higher Education*, 2021.

<sup>13</sup> WIEK, A., WITHYCOMBE, L., y REDMAN, C. L. "Key competencies in sustainability: a reference framework for academic program development". *Sustainability Science*, 6(2), 203-218, 2011.

<sup>14</sup> STERLING. *Op. Cit.*

XXI. En Europa, la estructuración curricular sigue diversos modelos, dependiendo de las políticas educativas nacionales y las iniciativas de la UE que promueven la inclusión de la sostenibilidad como un componente esencial del aprendizaje<sup>15</sup>.

El enfoque transversal para la integración de competencias de sostenibilidad en la educación implica la inclusión de estos principios y habilidades a través de todas las asignaturas y actividades extracurriculares. Este enfoque se basa en la idea de que la sostenibilidad no debe ser confinada a una asignatura específica, sino que debe permeabilizar todos los aspectos del currículo escolar<sup>16</sup>. Los sistemas educativos que adoptan este enfoque generalmente establecen competencias de sostenibilidad como objetivos de aprendizaje generales, que se reflejan en los resultados de aprendizaje esperados de todas las asignaturas.

El enfoque interdisciplinario, por otro lado, se enfoca en la integración de las competencias de sostenibilidad a través de la colaboración entre diferentes disciplinas. Este modelo permite una comprensión más holística y robusta de los problemas de sostenibilidad, facilitando una exploración profunda de las causas, interconexiones, y potenciales soluciones desde múltiples perspectivas<sup>17</sup>. En la práctica, esto puede involucrar proyectos de aprendizaje basados en problemas donde estudiantes de diferentes disciplinas trabajan juntos para resolver un problema de sostenibilidad concreto, integrando y aplicando conocimientos de ciencias, sociales, economía, y más.

Finalmente, el enfoque mediante proyectos específicos se centra en la implementación de iniciativas concretas que permiten a los estudiantes aplicar competencias de sostenibilidad en contextos reales. Estos proyectos suelen ser colaborativos y orientados a la acción, proporcionando oportunidades para que los estudiantes trabajen en problemas locales de sostenibilidad,

---

<sup>15</sup> EUROPEAN COMMISSION. *European Competency Framework for Educators and School Leaders*. <https://ec.europa.eu> 2022.

<sup>16</sup> UNESCO. *Education... Op. Cit.*

<sup>17</sup> BARTH, M., y MICHELSEN, G. "Learning for Change: An Educational Contribution to Sustainability Science". *Sustainability Science*, 8(1), 103-119, 2013.

desde la planificación hasta la evaluación de impacto<sup>18</sup>. Esta metodología no solo refuerza el aprendizaje práctico y aplicado, sino que también promueve la participación cívica y la responsabilidad social entre los jóvenes.

El desarrollo de un marco competencial robusto para educadores en sostenibilidad es esencial para asegurar que los profesionales estén bien equipados para impartir educación relevante y efectiva en este campo. Este marco debe incluir competencias específicas relacionadas con el conocimiento del medio ambiente, la capacidad de integrar problemas de sostenibilidad en el aprendizaje cotidiano y la habilidad para fomentar el pensamiento crítico y soluciones innovadoras entre los estudiantes<sup>19</sup>.

La UE ha sido proactiva en el desarrollo de marcos competenciales que no solo proporcionan directrices sobre qué competencias deben ser enseñadas, sino también sobre cómo deben ser enseñadas. Por ejemplo, la inclusión de competencias transversales como el pensamiento crítico, la colaboración, y la resolución de problemas dentro de un contexto de sostenibilidad es vista como crucial para la formación de futuras generaciones que puedan manejar los desafíos de un mundo en rápida evolución<sup>20</sup>.

La Formación Inicial de Docentes (FID) proporciona una oportunidad vital para incorporar la educación para la sostenibilidad desde el comienzo de la carrera profesional de los educadores. La integración de módulos específicos sobre sostenibilidad en los programas de FID permite a los futuros docentes adquirir un entendimiento profundo y aplicable de los temas de sostenibilidad, lo cual es esencial para la enseñanza eficaz de estos temas<sup>21</sup>.

En Europa, varios países han revisado sus currículos de FID para incluir educación para la sostenibilidad como un componente obligatorio. Esto

---

<sup>18</sup> THOMAS, I. “Critical thinking, transformative learning, sustainable education, and problem-based learning in universities”. *Journal of Transformative Education*, 7(3), 245-264, 2009.

<sup>19</sup> UNESCO. *Education... Op. Cit.*

<sup>20</sup> EUROPEAN COMMISSION. *A European framework to promote sustainability in all areas of learning*. <https://ec.europa.eu> 2020.

<sup>21</sup> SLEURS, W. (Ed.). *Competencies for ESD (Education for Sustainable Development) Teachers. A Framework to Integrate ESD in the Curriculum of Teacher Training Institutes*. CIDREE, 2008.

implica no solo cursos específicos, sino también la integración de la sostenibilidad en todas las asignaturas, lo que ayuda a normalizar la enseñanza de estas competencias como parte integral de la educación general, y no como un añadido o especialización separada<sup>22</sup>.

El Desarrollo Profesional Continuo (DPC) de los docentes en ejercicio es igualmente crítico. El DPC en sostenibilidad incluye talleres, seminarios, y cursos que están diseñados para mantener a los educadores actualizados con las últimas investigaciones, técnicas pedagógicas, y recursos educativos en el campo de la sostenibilidad<sup>23</sup>. Estos programas son fundamentales para asegurar que los docentes puedan continuar desarrollando sus habilidades y conocimientos en sostenibilidad a lo largo de sus carreras.

Además, el apoyo para la enseñanza en sostenibilidad no se limita al desarrollo profesional formal. Incluye también el acceso a redes de educadores, plataformas de recursos didácticos y comunidades de práctica que permiten a los docentes compartir ideas, estrategias y recursos. La colaboración entre escuelas, universidades y otras instituciones es fundamental para crear un entorno de apoyo que facilite la enseñanza efectiva de la sostenibilidad<sup>24</sup>.

La implementación de enfoques integrales de sostenibilidad en las escuelas requiere un marco estructurado que no solo abarque el currículo, sino también la gestión de la institución, la infraestructura escolar y la comunidad local. La UE, a través de diversas iniciativas y programas, ha promovido la creación de guías y recursos que apoyan estos enfoques holísticos<sup>25</sup>.

Estas guías proporcionan directrices sobre cómo integrar la sostenibilidad en todas las áreas del funcionamiento escolar, desde la reducción de la huella de carbono hasta la promoción de la biodiversidad en el campus escolar. Además, enfocan en el desarrollo de competencias de sostenibilidad en

---

<sup>22</sup> CEBRIÁN, G., y JUNYENT, M. “Competencies in Education for Sustainable Development: Exploring the Student Teachers’ Views”. *Sustainability*, 7(3), 2768-2786, 2015.

<sup>23</sup> TILBURY, D. *Education for sustainable development: An expert review of processes and learning*. UNESCO, 2011.

<sup>24</sup> NOLET, V. “Preparing sustainability-literate teachers”. *Teachers College Record*, 111(2), 409-442, 2009.

<sup>25</sup> EUROPEAN COMMISSION. *European framework for action on cultural heritage*. <https://ec.europa.e> 2020.

los estudiantes, no solo a través de los contenidos que se enseñan, sino también mediante la adopción de prácticas sostenibles en la gestión diaria de las escuelas<sup>26</sup>.

Un aspecto crucial de estos enfoques es la capacitación y el empoderamiento del personal docente y administrativo para liderar y mantener iniciativas de sostenibilidad. Esto se logra a través de talleres, seminarios y redes de colaboración que proporcionan el conocimiento y las herramientas necesarias para implementar cambios efectivos y duraderos<sup>27</sup>.

Para motivar a las escuelas a adoptar y mejorar continuamente sus prácticas de sostenibilidad, se han establecido varios sistemas de incentivos y reconocimientos. Uno de los más influyentes ha sido el programa de etiquetas escolares de sostenibilidad, como el *Green Flag Award* en Europa, que reconoce a las escuelas que logran excelencia en su gestión ambiental y prácticas sostenibles<sup>28</sup>.

Estas etiquetas no solo sirven como un incentivo para que las escuelas adopten prácticas sostenibles, sino también como un indicador de calidad y compromiso con la educación para la sostenibilidad. El proceso de evaluación para obtener estas etiquetas es riguroso y requiere que las escuelas demuestren su cumplimiento con una serie de criterios estrictos que abarcan la gestión de recursos, la participación estudiantil, y la integración curricular de la sostenibilidad<sup>29</sup>.

La participación comunitaria es un pilar fundamental en los enfoques integrales de sostenibilidad en escuelas. Este enfoque no solo amplía el alcance y el impacto de las iniciativas de sostenibilidad, sino que también fomenta una mayor conexión entre los estudiantes y su comunidad local. Proyectos escolares que involucran a la comunidad, como jardines comunitarios, programas de reciclaje y colaboraciones con organizaciones locales, son

---

<sup>26</sup> HOPKINS, C., y MCKEOWN, R. "Education for sustainable development: An international perspective". *Education for Sustainable Development Papers*, 2002.

<sup>27</sup> TILBURY. *Op. Cit.*

<sup>28</sup> GREEN FLAG AWARD. *Guidelines for Applicants*. <https://www.greenflagaward.org> 2019.

<sup>29</sup> UNESCO. *Education... Op. Cit.*

ejemplos de cómo las escuelas pueden servir como centros de sostenibilidad comunitaria<sup>30</sup>.

Estos proyectos no solo proporcionan beneficios ambientales directos, sino que también ofrecen oportunidades valiosas para el aprendizaje práctico y el desarrollo de habilidades sociales y cívicas en los estudiantes. Además, fortalecen los lazos comunitarios y fomentan un sentido de responsabilidad y pertenencia entre los jóvenes<sup>31</sup>.

La implementación y el seguimiento de políticas de sostenibilidad en las escuelas son esenciales para garantizar que las prácticas educativas no solo respondan a los estándares actuales de educación para la sostenibilidad, sino que también se adapten y evolucionen en respuesta a los cambios ambientales y sociales. La UE ha establecido marcos de acción claros para los estados miembros, que requieren una incorporación sistemática de la sostenibilidad en todas las áreas de la educación<sup>32</sup>.

El seguimiento de estas políticas se realiza a través de evaluaciones periódicas que examinan cómo las escuelas implementan los planes de estudio de sostenibilidad, utilizan recursos eficientemente y promueven prácticas ambientalmente responsables entre el alumnado y el personal. Estas evaluaciones son fundamentales para identificar áreas de éxito y aquellas que necesitan mejora. El uso de indicadores específicos, como la reducción del consumo de energía, el aumento de la biodiversidad en el campus escolar, y el nivel de participación estudiantil en iniciativas de sostenibilidad, permite una valoración objetiva y cuantificable del rendimiento<sup>33</sup>.

La evaluación de competencias de sostenibilidad en ambientes educativos es un componente crítico del proceso educativo. Estas evaluaciones no

---

<sup>30</sup> BALLANTYNE, R., y PACKER, J. "Introducing a fifth dimension: social justice and the advancement of outreach environmental education". *Environmental Education Research*, 15(2), 227-290, 2009.

<sup>31</sup> UNESCO. *Roadmap for Implementing the Global Action Programme on Education for Sustainable Development*. UNESCO, 2014.

<sup>32</sup> EUROPEAN COMMISSION. *A European framework to promote sustainability in all areas of learning*. <https://ec.europa.eu> 2020.

<sup>33</sup> UNESCO. *Education... Op. Cit.*

solo ayudan a medir el conocimiento y las habilidades de los estudiantes relacionadas con la sostenibilidad, sino que también promueven la enseñanza y el aprendizaje efectivos de estas competencias esenciales. Los métodos de evaluación varían desde exámenes escritos y proyectos hasta portafolios y evaluaciones de desempeño que reflejan una gama de habilidades y comprensiones prácticas<sup>34</sup>.

Una técnica efectiva es la evaluación formativa, que se utiliza para proporcionar retroalimentación continua tanto a los estudiantes como a los docentes sobre cómo mejorar y profundizar en la comprensión de los conceptos de sostenibilidad. Además, la evaluación sumativa puede ayudar a consolidar estos aprendizajes al final de un curso o proyecto, asegurando que los estudiantes no solo hayan adquirido el conocimiento necesario, sino que también sepan cómo aplicarlo en contextos reales<sup>35</sup>.

El uso de rúbricas detalladas que delinear claramente los criterios de evaluación para cada competencia de sostenibilidad asegura que los estudiantes comprendan las expectativas y los objetivos de aprendizaje. Estas rúbricas también ayudan a los educadores a mantener un estándar coherente de evaluación, proporcionando un marco claro para el logro y la excelencia en educación para la sostenibilidad<sup>36</sup>.

## 5. DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

La implementación de la educación para la sostenibilidad enfrenta múltiples desafíos que pueden obstaculizar su efectividad y alcance. Una de las principales barreras es la falta de recursos financieros y materiales adecuados, que es crucial para desarrollar programas de estudio robustos y para capacitar a los educadores de manera efectiva<sup>37</sup>. Además, la falta de formación específica

---

<sup>34</sup> TILBURY. *Op. Cit.*

<sup>35</sup> STERLING. *Op. Cit.*

<sup>36</sup> WIEK, A., WITHYCOMBE, L., y REDMAN, C. L. *Op. Cit.*

<sup>37</sup> UNESCO. *Education... Op. Cit.*

en sostenibilidad para los profesores puede limitar su capacidad para enseñar estos conceptos de manera comprensiva y atractiva<sup>38</sup>.

Otra barrera significativa es la resistencia al cambio por parte de algunas instituciones educativas y *stakeholders*, quienes pueden ver la educación para la sostenibilidad como un tema marginal que desvía la atención de las áreas académicas 'tradicionales' más valoradas. Además, la integración curricular inadecuada y la falta de políticas educativas claras a nivel nacional o regional pueden complicar la adopción de prácticas sostenibles en las escuelas<sup>39</sup>.

Para superar estas barreras, es fundamental adoptar estrategias integrales que no solo aborden los desafíos prácticos, sino que también fomenten una cultura de sostenibilidad dentro del sector educativo. Una estrategia efectiva es el desarrollo profesional continuo y específico en sostenibilidad para educadores, que puede ayudar a mejorar su confianza y competencia para enseñar estos temas<sup>40</sup>.

La movilización de recursos, tanto a nivel financiero como material, es crucial. Esto puede incluir la búsqueda de financiamiento a través de programas de la UE, como Erasmus+, que soportan proyectos de educación y formación en sostenibilidad. Además, establecer *partnerships* entre escuelas y organizaciones ambientales o comunitarias puede proporcionar recursos adicionales y oportunidades de aprendizaje práctico para los estudiantes<sup>41</sup>.

Promover políticas educativas que integren la sostenibilidad de manera transversal en todos los niveles de educación también es vital. Esto no solo eleva la importancia de la sostenibilidad, sino que también asegura que se le dé el peso necesario dentro del currículo escolar para su efectiva implementación<sup>42</sup>.

---

<sup>38</sup> TILBURY. *Op. Cit.*

<sup>39</sup> STERLING. *Op. Cit.*

<sup>40</sup> WIEK, A., WITHYCOMBE, L., y REDMAN, C. L. *Op. Cit.*

<sup>41</sup> NOLET. *Op. Cit.*

<sup>42</sup> HOPKINS, C., y MCKEOWN, R. *Op. Cit.*

Un excelente ejemplo de implementación efectiva de la educación para la sostenibilidad es el *Green Schools Programme* en Irlanda, que ha sido altamente exitoso en aumentar la conciencia y participación de los estudiantes en prácticas sostenibles. Las escuelas participantes en este programa no solo han mejorado su manejo ambiental, sino que también han integrado la sostenibilidad de manera efectiva en sus currículos escolares<sup>43</sup>.

En Finlandia, el enfoque de *Whole School Approach* ha sido adoptado ampliamente; este método no solo involucra a los estudiantes en proyectos de sostenibilidad, sino que también implica a toda la comunidad escolar, incluyendo el personal y los padres, en la gestión sostenible del entorno escolar<sup>44</sup>.

Estos casos demuestran que, con el apoyo adecuado y una estrategia clara, los obstáculos para implementar la educación para la sostenibilidad pueden ser superados, resultando en beneficios significativos tanto para los estudiantes como para la comunidad más amplia.

## 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El análisis exhaustivo de la implementación de la educación para la sostenibilidad en Europa ha revelado varios hallazgos clave. Primero, se ha confirmado que la sostenibilidad está cada vez más integrada en los currículos escolares a través de diversos enfoques educativos que incluyen la interdisciplinariedad, la transversalidad y los proyectos específicos<sup>45</sup> (Comisión Europea / EACEA / Eurydice, 2024). Estos enfoques no solo enriquecen la experiencia educativa, sino que también preparan a los estudiantes para enfrentar los desafíos globales desde una perspectiva informada y comprometida.

Segundo, la formación de docentes y líderes escolares en competencias de sostenibilidad ha sido identificada como un área de gran necesidad y

---

<sup>43</sup> GREEN SCHOOLS PROGRAMME. *Annual Report*. <https://greenschoolsireland.org> 2019.

<sup>44</sup> FINNISH NATIONAL AGENCY FOR EDUCATION. *Education in Finland*. <https://www.oph.f> 2020.

<sup>45</sup> EUROPEAN COMMISSION / EACEA / EURYDICE. *Op. Cit.*

potencial. La capacitación inicial y continua de los educadores es fundamental para asegurar que estén bien equipados para impartir educación en sostenibilidad de manera efectiva y motivadora<sup>46</sup>.

Tercero, los enfoques integrales que implican a toda la comunidad educativa y local en la gestión y prácticas sostenibles han demostrado ser particularmente efectivos. Estos enfoques no solo fomentan un ambiente educativo enriquecedor, sino que también promueven la cohesión y la cooperación comunitaria<sup>47</sup>.

Basado en estos hechos, se recomienda:

- Fortalecer la integración curricular: los sistemas educativos deben continuar integrando la educación para la sostenibilidad en todos los niveles de enseñanza, utilizando enfoques interdisciplinarios y transversales que reflejen la complejidad y la interconexión de los desafíos globales actuales.
- Ampliar la capacitación docente: es crucial expandir los programas de formación inicial y continua para educadores en sostenibilidad. Esto debería incluir no solo desarrollo profesional sobre cómo enseñar sostenibilidad, sino también sobre cómo integrar estos conceptos en todas las disciplinas de manera efectiva<sup>48</sup>.
- Promover políticas de apoyo integral: se deben desarrollar y promulgar políticas que apoyen enfoques integrales de sostenibilidad en escuelas. Esto incluye financiación adecuada, recursos y guías prácticas que faciliten la implementación de prácticas sostenibles en todos los aspectos del entorno escolar.
- Incentivar la participación comunitaria: fomentar proyectos que involucren tanto a estudiantes como a la comunidad local en actividades de sostenibilidad. Esto no solo mejora el aprendizaje práctico, sino que también fortalece los vínculos comunitarios y promueve un compromiso colectivo con la sostenibilidad<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> UNESCO. *Education... Op. Cit.*

<sup>47</sup> GREEN SCHOOLS PROGRAMME. *Op. Cit.*

<sup>48</sup> WIEK, A., WITHYCOMBE, L., y REDMAN, C. L.

<sup>49</sup> UNESCO. *Roadmap... Op. Cit.*

Para maximizar el impacto de la educación para la sostenibilidad, es imperativo que exista una cooperación robusta entre los estados miembro de la UE, las instituciones educativas y otros *stakeholders* relevantes. Esta cooperación debe enfocarse en compartir mejores prácticas, recursos y estrategias para superar barreras comunes en la implementación de la educación sostenible.

Se alienta a los Estados miembros a colaborar en el desarrollo de indicadores y métricas estándar que permitan una evaluación y comparación efectiva del progreso en educación para la sostenibilidad a nivel nacional e internacional. Además, la colaboración transnacional puede ayudar a innovar y refinar métodos pedagógicos que sean culturalmente adaptativos y geográficamente pertinentes<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> EUROPEAN COMMISSION. *Policies and initiatives for sustainability in education*. <https://ec.europa.eu> 2022.



### **III. DESAFÍOS EXTERNOS DEL NUEVO CICLO POLÍTICO EUROPEO**



# DIPLOMACIA Y CONFLICTOS: UCRANIA, RUSIA Y EL PAPEL DE LA UE

GEOFFREY DITTA\*

**SUMARIO:** 1. Introducción / 2. La revolución Naranja / 3. La caída de la unión soviética: consecuencias / 4. La guerra en Ucrania, un punto de reflexión histórico / 5. Conclusiones: el camino hacia la integración

## 1. INTRODUCCIÓN

Ocho años después de la anexión de Crimea, Vladimir Putin dio un paso más al lanzar el 24 de febrero de 2022 un ataque militar masivo en todo el territorio ucraniano. En el pasado, ha negado repetidamente la existencia misma de Ucrania como Estado. El año 1991 marcó el fin de la Guerra Fría y presenció tanto la disolución de la URSS como el surgimiento de la independencia de Ucrania. Este periodo histórico representó un cambio radical en el mapa político de Europa Oriental, con varios países obteniendo su autonomía tras la caída del régimen soviético. La disolución de la URSS provocó la adhesión de ciertos países de Europa del Este a la OTAN, lo que generó tensiones con Rusia<sup>1</sup>. Así lo explicaron Judith Pallow y Denis Shaw en el libro *Planning in the Soviet Union*, escrito en 1981. Esta expansión de la OTAN hacia el este fue interpretada por Rusia como una amenaza a su seguridad, contribuyendo así a la inestabilidad y tensión en las relaciones internacionales. En este análisis, es importante contextualizar este período en el siglo XX, en el que la Guerra Fría se caracterizaba por tensiones geopolíticas, mientras que, en la

---

\* Doctor en la Universidad Lumière Lyon 2 en Francia. Durante diez años ha consolidado una notable trayectoria académica y profesional, sobre todo en las ONU. Fue profesor de geopolítica en la Universidad París-Sorbona y actualmente es profesor de Economía en la Universidad Nebrija.

<sup>1</sup> PALLOT, J., & SHAW, D.J.B. *Planning in the Soviet Union* (1st ed.). Routledge, 1981.

actualidad, las guerras son más inestables y con consecuencias humanas dramáticas.

El objetivo de este capítulo es analizar, inicialmente desde un punto de vista cronológico, los distintos eventos políticos y geopolíticos que han influenciado a Ucrania en su proceso de integración en la Unión Europea. Para realizar un análisis correcto, identificaremos el vocabulario técnico y delimitaremos las funciones de cada organización relevante. Jiménez López y Ángel José, dos autores importantes en las explicaciones sobre la implosión de la Unión Soviética, analizan la importancia del nacionalismo como un «proceso único de disolución de la Unión Soviética»<sup>2</sup>. La OTAN se concibe como un organismo de seguridad, la UE como un actor central en el comercio internacional, el G7 o G20 como herramientas políticas y la zona euro como una unión monetaria. En este sentido, Ucrania se enfrenta a un largo camino por recorrer. El principal obstáculo para su integración en la UE es el conflicto armado con Rusia. Mientras persistan los combates, es poco probable que Ucrania pueda adherirse a la Unión, ya que se requiere que el país cuente con instituciones estables y un mercado económico sólido, condiciones que la guerra no contribuye precisamente a alcanzar. Karl Schlögel, una de las voces más autorizadas y reconocidas sobre el siglo soviético, nos aclara diciendo que...

*Hay muchos motivos para hablar de un siglo soviético, además de uno americano. Unos se preguntaban cómo era posible que la Unión Soviética se mantuviera durante tanto tiempo, mientras que otros se preparaban para que siguiera existiendo ad infinitum; al final todos se vieron sorprendidos por el curso de los acontecimientos que desembocaron en la perestroika y finalmente en la disolución de la URSS.<sup>3</sup>*

La segunda parte del capítulo se enfocará en examinar la evolución del proceso de adhesión de Ucrania a la UE, con el objetivo de proyectar una

---

<sup>2</sup> JIMÉNEZ, L., & ÁNGEL, J. “El factor nacional en la implosión de la Unión Soviética: el caso moldavo (1989-1994)”, en MAYAYO, A., RUA, J. y SEGURA, A. (eds). *Centenario de la Revolución rusa*. Universitat de Barcelona, 2020.

<sup>3</sup> SCHLÖGEL, KARL. *El siglo soviético. Arqueología de un mundo perdido*. Galaxia Gutenberg, 2021.

fecha estimada para su incorporación. La perspectiva de la adhesión de Ucrania a la UE plantea interrogantes importantes que pueden desencadenar consecuencias complejas. ¿Cuáles serán los pasos siguientes tras el inicio de las negociaciones? Los veintisiete países miembros han dado luz verde a la apertura de negociaciones para la adhesión de Ucrania y Moldavia, sin embargo, se anticipa un camino prolongado antes de que ambos países se unan a la comunidad económica. Las principales etapas que Ucrania debe superar incluyen la armonización de su legislación nacional con la legislación internacional y la adecuación de sus mercados económicos para integrarse en la UE. No obstante, el proceso de negociación puede variar considerablemente entre países y extenderse durante varios años, como lo evidencian los casos de integración de Polonia, Rumanía y Bulgaria, que tomaron más de una década. Por eso, Pérez Bustamante y Bonilla consideran que la naciente UE, que articuló en el Tratado de Maastricht<sup>4</sup> de 1992 una Política Exterior y de Seguridad Común, veía a Ucrania como uno de los países prioritarios en sus relaciones económicas y políticas<sup>5</sup>. Otro desafío crucial para Ucrania es la lucha contra la corrupción, un requisito indispensable para obtener la adhesión a la UE. Las élites políticas ucranianas continúan enfrentando acusaciones de corrupción, lo que subraya la necesidad de una política de tolerancia cero en este ámbito.

## 2. LA REVOLUCIÓN NARANJA

### 2.1. *La elección de la discordia*

El sentimiento prorruso en el este del país se manifestó en las urnas en noviembre de 2004. Después de la segunda vuelta, el primer ministro Viktor Yanukovich, apoyado por Moscú y prorruso, fue declarado ganador, a pesar

---

<sup>4</sup> El Tratado de la Unión Europea, conocido también como Tratado de Maastricht, y las firmas de los doce ministros de Asuntos Exteriores y de Finanzas de los Estados miembros. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>

<sup>5</sup> PÉREZ-BUSTAMANTE, R.; BONILLO, J. “La Intervención de la Unión Europea en la Transformación Política y en la Seguridad y Defensa de Ucrania desde los Consejos Europeos”. *Unión Europea Aranzadi*, vol. 10, núm. 6, 2022.

de que las encuestas lo señalaban como perdedor. El campo prooccidental denunció resultados fraudulentos. Este fue el inicio de la llamada «Revolución Naranja»<sup>6</sup>: los ucranianos salieron a las calles para exigir una nueva segunda vuelta. En primer lugar, una multitud inmensa se reunió en la Plaza de la Independencia en Kiev, con 100.000 personas desde la noche de las elecciones presidenciales manipuladas, y 300.000 al día siguiente, un fenómeno nunca antes visto desde la caída del Muro de Berlín. Luego, Ucrania dio un color a la democracia, el naranja, y surgió un pueblo de carpas en el corazón de la capital donde, a pesar de la nieve y el frío, miles de personas acamparon día y noche.

Después de Navidad, el 26 de diciembre de 2004, el candidato proeuropeo Viktor Yushchenko finalmente fue elegido presidente en una tercera vuelta. César García Andrés, en su libro *El cambio de rumbo en Ucrania: la Revolución de la Dignidad o Euromaidán*, escrito en 2024, detalla cómo los habitantes de Ucrania salieron a las calles de diferentes ciudades del país para mostrar su rechazo a la cancelación de la firma del Acuerdo de Asociación con la UE<sup>7</sup>. Como resultado de las elecciones, la brecha se profundiza entre el oeste, que mayoritariamente votó por Yushchenko, y el este, que apoyó ampliamente a Yanukovich. La Revolución Naranja sacudió profundamente a Ucrania, un país que se encontraba en un proceso de búsqueda de su propia identidad.

---

<sup>6</sup> El ganador de las cuartas elecciones de la historia de Ucrania fue el pueblo. La segunda vuelta de los comicios presidenciales dio como ganador oficial a Viktor Yanukovich, el candidato preferido por Rusia, pero ni la oposición, ni la comunidad internacional, ni la mayor parte de los ucranianos dieron por bueno el resultado ante las irregularidades de unos comicios con trama de envenenamiento incluida. Las denuncias de fraude sacaron a las gélidas calles de Kiev a decenas de miles de gargantas que durante dieciocho días exigieron pacíficamente y envueltas en naranja. Disponible en: LLERENA, M. J. “La Revolución Naranja que consolidó la democracia”. *El Mundo*, 2024. Disponible en: [https://www.elmundo.es/resumen/2004/cronologia/noviembre\\_21b.html](https://www.elmundo.es/resumen/2004/cronologia/noviembre_21b.html)

<sup>7</sup> CÉSAR GARCÍA, A. “El cambio de rumbo en Ucrania: la Revolución de la Dignidad o Euromaidan”, en ZORRILLA, M., GARCÍA COLMENARES, P. (eds). *Homenaje a los profesores Elena Maza Zorrilla y Pablo García Colmenares*. Investigaciones Históricas Época Moderna Y Contemporánea, 2024.

Hubo que pasar un mes de manifestaciones ininterrumpidas y una presión popular sin precedentes desde las elecciones fraudulentas del 21 de noviembre 2004 para hacer retroceder al poder ucraniano. También fue necesario el impacto visual del rostro desfigurado y envenenado de Viktor Yushchenko, tal como lo confirman los autores Tamayo e Iñiguez<sup>8</sup>. El opositor reformista mostró su rostro para que el resto del mundo tomara conciencia de la magnitud del problema. Europa, que no había previsto nada, descubrió la Revolución Naranja y el rostro martirizado de su líder. Desde entonces, él comienza todos sus discursos hablando de los hombres en el poder diciendo: «miren lo que me han hecho, miren de qué son capaces». Paradoja de la historia, este rostro se ha convertido en el emblema de la resistencia para millones de ucranianos, encarna el fin del miedo. Trece días y trece noches pusieron fin a trece años de un régimen exsoviético que había confiscado la democracia. Por su parte, Palomo Cárdenas, confirma que no sólo se produjo una revolución en Ucrania, sino que además demostró ser una de las revoluciones políticas más efectivas y originales en la historia de la humanidad.

Como más tarde afirmaría Anders Aslund durante su visita a Kiev, algunos días después de iniciadas las manifestaciones, la Revolución Naranja fue un llamado a la ley, al orden, a la libertad y a la unidad nacional<sup>9</sup>. La UE intervino y organizó varias mediaciones políticas, favoreciendo una solución pacífica. Además, intentó apaciguar a Vladimir Putin, quien apoyaba ostensiblemente al candidato del poder, como si Ucrania todavía fuera una provincia rusa. En la Revolución Naranja, Vladimir Putin habría perdido mucho, y sería el fin de tres ficciones: la de un Putin demócrata, la de un Putin socio confiable y la de un Putin garante de la estabilidad en el este. De todas partes llegaron los apoyos colectivos e incluso individuales a Ucrania. Un pueblo acababa de despertar, resuelto pero vigilante, porque las reacciones de Rusia seguían siendo impredecibles. Finalmente, la Revolución Naranja evidenció lo Thompson y Kuntz denominan una «comunidad imaginada»<sup>10</sup> de votantes cuyos

---

<sup>8</sup> TAMAYO, J.; IÑIGUEZ, D. “Las crisis de las democracias y las revoluciones de los colores”. *Aspas*, vol.1, núm. 32, 2018.

<sup>9</sup> ASLUND, A. *Ukraine Whole and Free: What I saw at the orange revolution*. Carnegie, 2004.

<sup>10</sup> THOMPSON, M.; KUNTZ, P. “Stolen elections: the case of the Serbian October”. *Democracy*, vol. 15, 2004.

derechos fueron robados, unidos por un sentimiento común de frustración ante el fraude electoral y la violación de sus derechos políticos.

### 3. LA CAÍDA DE LA UNIÓN SOVIÉTICA: CONSECUENCIAS

Vladimir Putin ha expresado su preocupación por lo que percibe como una expansión de la OTAN destinada a enfrentarlo a él y a Rusia, lo que considera una provocación. La primera ampliación de la OTAN ocurrió en 2003, seguida por la inclusión de países que anteriormente formaban parte de la Unión Soviética en 2004. De acuerdo con el autor histórico Ted Gurr, la intensidad de la privación relativa varía considerablemente en función del promedio de los valores salientes respecto a los cuales se percibe la discrepancia<sup>11</sup>. En 2008, Ucrania y Georgia estaban en proceso de integración a la OTAN, y las discusiones estaban muy avanzadas. Rusia sentía que estaba perdiendo influencia sobre estos dos países. Sin embargo, Francia y otros países europeos se opusieron a la inclusión de Ucrania por temor a una posible respuesta militar por parte de Rusia. La noticia fue devastadora para Georgia, que se sintió desprotegida. Pocos meses después, en 2008, Rusia invadió el país. Jean Meyer es un autor que cree en la democracia. En su ensayo *Los ladridos de la OTAN a las puertas de Rusia*, menciona que la guerra contra Ucrania, decidida por el presidente Putin en febrero de 2022, reavivó una vieja controversia<sup>12</sup>. En 2008, Dimitri Medvedev asumió la presidencia de Rusia de manera legal, y Vladimir Putin pasó a ser el primer ministro. Al año siguiente, en 2009, Barack Obama asumió la presidencia de EE. UU. con el objetivo de renovar las relaciones con Rusia bajo el liderazgo de Medvedev. Putin, conocido por su nostalgia hacia la Unión Soviética, tiene una visión definida de lo que Rusia representa. Considera a ciertos grupos, especialmente a los ucranianos, como una parte esencial de la identidad rusa y aspira a que Ucrania esté controlada por Rusia, funcionando como una marioneta bajo su influencia.

---

<sup>11</sup> GURR, T. *El Porqué de las Rebeliones*. Editores Asociados S.A. México, 1974.

<sup>12</sup> MEYER, J. “Los ladridos de la OTAN a las puertas de Rusia”. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, vol.1, núm. 48, 2023.

El 17 de enero de 2010, Viktor Yanukóvich fue elegido presidente de Ucrania tras unas elecciones muy disputadas. En noviembre de 2013, estalló la Revolución del Maidán, un movimiento durante el cual los ucranianos expresaron su descontento ante la negativa del presidente Yanukóvich a promover una mayor integración económica con la UE. Así lo entendió Sergio Riquelme, quien, en su *Crónica descriptiva e interpretativa de la Guerra entre Ucrania y Rusia*, escrita entre 2014 y 2022, nos explicó que la ola de manifestaciones que sacudió a Ucrania desde noviembre de 2013 condujo a la destitución del presidente Víctor Yanukóvich el 22 de febrero<sup>13</sup>. En un país en plena crisis económica, esta movilización reveló una ira popular contra la deriva autoritaria del poder, pero también simbolizó una división entre una parte de la población orientada hacia Rusia y otra que miraba hacia Europa. Sin embargo, ¿cómo explicar el dilema de Ucrania?

A lo largo de la historia, los territorios que conforman la Ucrania actual estuvieron bajo la influencia de diferentes potencias exteriores, divididas a lo largo de una línea que coincidía aproximadamente con el curso del río Dniéper. Al oeste del río, la dominación de lituanos, polacos y luego austrohúngaros marcó esas regiones dentro de Europa. Al este del Dniéper, en cambio, fueron los rusos quienes afirmaron su dominio sobre estas tierras, que, a través del Mar Negro, les ofrecían un acceso a mares cálidos. Más tarde, en el siglo XVIII, Rusia finalmente conquistó la mayoría de las tierras occidentales. En 1917, con la caída del Imperio Ruso, Ucrania proclamó brevemente su independencia. En esta afirmación, Francisco Javier analiza la situación económica de la etapa final de la URSS, las medidas económicas aplicadas en ese período y las consecuencias que estas han tenido para la economía rusa. Cinco años más tarde, fue incluida en la Unión Soviética. La colectivización forzada y la represión estalinista culminaron con la gran hambruna de los años treinta, que causó más de seis millones de víctimas, en su mayoría en el oeste del país.

Unos años después, durante la II Guerra Mundial, Ucrania se convirtió en uno de los principales escenarios del Holocausto y experimentó combates

---

<sup>13</sup> RIQUELME, SERGIO. “De la Revolución del Maidán a la Operación especial”. *Historia Digital*, vol. 23, núm. 42, 2023.

de una extrema violencia, con más de ocho millones de muertos. Estas dos tragedias fueron fundamentales en la memoria ucraniana fragmentada. La Ucrania soviética alcanzó gradualmente su tamaño actual y en 1991, con la caída de la URSS, recuperó su independencia, aunque durante varios años el país permaneció bajo el control de un régimen prorruso. José Sánchez, una de las grandes referencias en la historia de la caída de la URSS, también considera que el inicio de la concepción del espacio exsoviético fue «difícil».

Al oeste, la UE, vecina directa de Ucrania desde las ampliaciones de 2004 y 2007, estaba considerando integrarla en su asociación oriental. Un proyecto que apuntaba a varias antiguas repúblicas soviéticas con un doble acuerdo de asociación y libre comercio en juego. Por su parte, Silvia Marcu, en su proyecto sobre *Rumania, transición postcomunista y atlántica*, escrito en 2004, explica que la integración de un país exsoviético es una transición delicada y muy arriesgada<sup>14</sup>. Al este, Vladimir Putin, que se esforzaba por reconstruir la era de dominación rusa, quería convertir a Ucrania en una pieza clave de su unión aduanera, prefigurando una unión euroasiática que reuniría nuevamente a varias repúblicas de la ex URSS. Mientras Yanukóvich jugaba entre las dos propuestas, Moscú se esforzaba por inclinar la balanza a su favor, la estrategia era doble, ofrecer ayuda financiera y una reducción del precio del gas mientras bloqueaba en las fronteras algunas exportaciones ucranianas.

A finales de 2013, Viktor Yanukóvich suspendió abruptamente las negociaciones con Bruselas, optando en cambio por fortalecer lazos con Rusia. Este giro inesperado desató la indignación de muchos ucranianos, quienes percibieron la decisión como una traición y respondieron ocupando la Plaza de la Independencia en Kiev. La situación se intensificó debido a la dura represión policial, llevando a una radicalización del movimiento y a la extensión de las protestas a otras regiones, especialmente en el oeste de Ucrania. Los manifestantes expresaron su descontento frente a la renuencia del presidente a avanzar en la integración económica con la UE, marcando un punto de inflexión en la historia reciente del país y afectando significativamente las

---

<sup>14</sup> MARCU, S. “El proceso de transición política en Rumanía: herencias y realidades postcomunistas”. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, vol. 1, núm. 7, 2003.

relaciones entre Ucrania, Rusia y la UE. La influencia de Putin se manifestó claramente cuando ofreció a Yanukovich un paquete de ayuda de quince mil millones de dólares, en un contexto de precios bajos del petróleo y el gas natural. Este episodio destacó la corrupción arraigada en Ucrania, que se evidenció aún más con los violentos disturbios en Kiev, donde la policía llegó a utilizar munición real, resultando en la muerte de varios manifestantes. En febrero de 2014, un nuevo bloqueo político provocó un recrudecimiento de la tensión, los enfrentamientos entre las fuerzas del orden y los manifestantes dejaron más de ochenta muertos y cientos de heridos. Ante esta situación, Yanukovich se vio obligado a huir del país, buscando refugio en Rusia. Según Josep Baqués, esto implica que...

*Se tienen en cuenta tanto criterios conceptuales, como el contexto del conflicto o los medios que Rusia pone a disposición de la causa de los rebeldes. La novedad reside en que en este caso el Estado (relativamente) más fuerte de los contendientes es el que emplea la guerra híbrida, logrando con ello frustrar las expectativas iniciales del gobierno de Kiev.<sup>15</sup>*

Tras la huida de Viktor Yanukóvich y su destitución el 22 de febrero de 2014, una parte de los ucranianos del este se negó a reconocer las autoridades de transición, y, mientras el espectro de una partición de Ucrania preocupaba, la secesión de las regiones rebeldes fue el principal desafío del nuevo poder. Estos eventos subrayaron la percepción de Putin sobre la democracia y su convicción de que era posible corromper a cualquier persona, postura que se reafirmó con la anexión de Crimea en 2014 y el continuo conflicto en el Donbás.

#### **4. LA GUERRA EN UCRANIA: UN PUNTO DE REFLEXIÓN HISTÓRICO**

Desde hace varias décadas, la revisión de la historia es un proceso constante. ¿Cómo podríamos olvidar el Holocausto, símbolo del horror y de la violencia

---

<sup>15</sup> BAQUÉS, JOSEP. “El papel de Rusia en el conflicto de Ucrania: ¿La guerra híbrida de las grandes potencias?”. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 1, núm. 1, 2015.

ciega y gratuita de la II Guerra Mundial? Actualmente, el mundo enfrenta un nuevo desafío con Ucrania, una democracia europea. En virtud de principios humanitarios, es imperativo resistir a Rusia y apoyar la adhesión de Ucrania a la UE. La venganza no es una solución viable, como claramente lo demuestra el apoyo de la comunidad internacional a Ucrania en su proceso de adhesión. Por su parte, otros autores fueron más allá de un conflicto entre dos países. Entre ellos, Gabriel Merino, explicando en su artículo que el sistema mundial se encuentra en plena crisis de hegemonía<sup>16</sup>. Desde el inicio del conflicto en Ucrania, se han hecho esfuerzos para no descender al nivel de aquellos que cometen estos actos de barbarie. A pesar de la dificultad de esta tarea, es imperativo tener en cuenta el impacto en las familias afectadas. Por lo tanto, es erróneo pretender que la enseñanza de la democracia occidental al mundo es la única función de las democracias actuales. Funcionan más bien como democracias de opinión y mediáticas.

La magnitud del horror y la barbarie observados en este contexto subrayan la urgencia de un imperativo de humanidad y solidaridad ante la confrontación ruso-ucraniana. Se observa, con dolor, que el odio expresado en Ucrania durante los conflictos de 2013 y 2014 no es algo nuevo. En 2022, la presencia de una prisión al aire libre ilustra esta realidad infernal, exponiendo una falla colectiva dentro de la comunidad internacional. La amnesia occidental respecto a los desafíos ucranianos y rusos, que podrían haberse mitigado mediante un acuerdo económico, estratégico y diplomático, parece ser un intento de compensar esta tragedia. En su ensayo, *El retorno del riesgo geopolítico: efectos económicos de la guerra de Ucrania*, escrito en 2021, José Ramón Díez Guijarro sostiene que la invasión de Ucrania por parte del ejército ruso marca un cambio estructural en el escenario internacional<sup>17</sup>. Según el autor, este evento modificará todas las dinámicas geopolíticas que han prevalecido desde la caída del Muro de Berlín. Ante este drama, las divergencias de perspectivas y las experiencias históricas divergentes de ambos países hacen extremadamente compleja la resolución de este ciclo de violencia.

---

<sup>16</sup> MERINO, G. “La guerra en Ucrania, un conflicto mundial”. *Revista Estado y Políticas Públicas*, vol. 2, núm. 19, 2022.

<sup>17</sup> GUIJARRO, J. “El retorno del riesgo geopolítico: efectos económicos de la guerra de Ucrania”. *Cuadernos de Información económica*, vol. 288, 2022.

El conflicto genera una preocupación extrema, especialmente dado que su proximidad geográfica aumenta el riesgo de repercusiones regionales. Se observan respuestas diversificadas por parte de la comunidad internacional ante la agresión de Rusia: algunas naciones la han condenado firmemente, mientras que otras han adoptado una posición de neutralidad observadora. A escala global, se constata la emergencia de una fractura que refleja la observada en Ucrania. La perspectiva europea y occidental no domina la opinión mundial, lo que hace imperativo el esfuerzo de escuchar y tomar conciencia de las dinámicas en juego. Es crucial entender no solo los eventos pasados sino también las implicaciones futuras, bajo la mirada de un mundo que, desde las democracias occidentales, no interpreta los hechos de la misma manera. Este conflicto arroja luz sobre una acusación recurrente dirigida a los países occidentales y sus democracias: reconocen las atrocidades cometidas en Ucrania, incluido la destrucción del pueblo ucraniano, mientras ignoran horrores similares que ocurren más allá de sus fronteras.

Esta negligencia constituye un grave fallo por parte de las naciones que se autoproclaman protectoras de las poblaciones internacionales. Por consiguiente, un imperativo de humanidad y responsabilidad recae sobre toda la comunidad internacional frente a la crisis ucraniana. Es crucial comprender la importancia de las reacciones internacionales y mantener una responsabilidad colectiva hacia un pueblo que aspira a la libertad y la paz. Esta situación subraya los desafíos complejos asociados con la integración de Ucrania en la UE. Luis Filipe Lobo-Fernandes, un autor reconocido sobre la integración de Ucrania en el club comunitario plantea, en su ensayo *Pensar la integración europea en el contexto de la agresión rusa contra Ucrania: algunas propuestas*, ideas que exploran algunas de las principales dinámicas políticas actuales en el continente europeo<sup>18</sup>. El debate actual se centra en la clasificación de las acciones rusas, ampliamente consideradas como crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad, debido al ataque sistemático y generalizado con-

---

<sup>18</sup> LOBO-FERNANDES, L. “Pensar la integración europea en el contexto de la agresión rusa contra Ucrania: algunas propuestas”. *Revista de Estudios Europeos*, núm. 83, 2024.

tra una categoría de población. Sin embargo, es esencial evitar que las respuestas indiscriminadas provoquen una escalada del conflicto en toda la región. Reconocer la fragilidad del mundo en el que vivimos es imperativo.

El análisis histórico nos remite a eventos como el 11 de septiembre de 2001, un momento de crisis que, en términos de magnitud dramática y *shock*, se compara con el asalto a Kiev en 2022. En aquel entonces, la respuesta estadounidense se caracterizó por una voluntad de venganza y fuerza, con la esperanza de redefinir Oriente Medio y establecer una democracia a través de la violencia. Sin embargo, este enfoque resultó en una desestabilización generalizada de la región árabe central. Esta experiencia histórica sirve como advertencia contra la repetición de los mismos errores. Las guerras estadounidenses han afectado al mundo entero, ya sea directa o indirectamente. Se sugiere que, para Ucrania, la transición política y económica debería prevalecer en su proceso de adhesión. Los discursos de los líderes mundiales reflejan una conciencia creciente de la importancia de combinar esfuerzos de seguridad y militares con una estrategia política bien articulada. Combatir a Rusia, desde esta perspectiva, no significa necesariamente aislar o encerrar a este país. Se destaca la importancia de los corredores humanitarios y el suministro militar, especialmente en asociación con aliados clave como EE. UU. Esto marca la importancia de la colaboración internacional y la adopción de medidas que consideren tanto las necesidades de seguridad como los imperativos humanitarios.

Actualmente, se observa una demanda creciente de humanidad y solidaridad hacia Ucrania, así como una responsabilidad que la UE debe asumir. Como un grupo de países con una rica experiencia en conflictos y crisis, Europa está particularmente calificada para compartir su conocimiento. Según Andreas Elter, «durante mucho tiempo los europeos occidentales vieron a los EE. UU. como un brillante ejemplo de democracia, libertad de expresión y pluralismo»<sup>19</sup>. La función mediadora de los grandes actores internacionales como la UE, las Naciones Unidas y los EE. UU., se perfila esencial en el conflicto entre Rusia y Ucrania. Su rol no se limita solo a prevenir un posible baño de sangre mediante la discusión, sino también a explorar las condiciones

---

<sup>19</sup> ELTER, A. *Los vendedores de guerra* (1st ed.) Suhrkamp, 2005.

bajo las cuales se podría establecer un acuerdo duradero. Esta acción busca estabilizar la región mientras se evita una escalada hacia un enfrentamiento más amplio. A partir de esta observación, surge la idea de que la paz requiere un compromiso a largo plazo. La necesidad de estos diálogos se basa en un deber de humanidad, donde la prioridad es la preservación de la vida y la reducción del sufrimiento. Sin embargo, las consecuencias de una gestión ineficaz o de una representación mediática inadecuada de estos conflictos podrían, históricamente, empañar la reputación de estas organizaciones e influir de manera desfavorable en la percepción global de su eficacia.

Además, las implicaciones de la crisis ucraniana no se limitan a Europa, resuenan a nivel mundial, acentuando la interdependencia de las naciones en una era de globalización. El resultado de este conflicto y la forma en que se gestiona tienen el potencial de internacionalizar las tensiones, lo que podría crear divisiones profundas no solo en Europa sino también en todo el mundo. Estas podrían influir negativamente en la estabilidad futura, destacando así la importancia crítica de una gestión hábil y de un compromiso continuo para el diálogo y la resolución pacífica de conflictos.

En el contexto actual, marcado por el conflicto en Ucrania, se percibe ampliamente que el pacto de seguridad establecido con Rusia ha sido violado. La noción de seguridad, desprovista de fundamento político, se vuelve insostenible, Ucrania permanece vulnerable mientras no se establezca un acuerdo político con Rusia. Es imperativo para Europa renovar su compromiso en el terreno ucraniano y no relegar este conflicto a un segundo plano. El riesgo de marginalización de Ucrania se ve exacerbado por la atención internacional que a veces se desvía hacia otras crisis geopolíticas, como el conflicto israelí-palestino. Este último, además, puede beneficiar potencialmente a figuras como Vladimir Putin, al recalcar las fracturas entre democracias y autocracias, que pueden criticar fácilmente la hipocresía percibida del mundo occidental. La responsabilidad que tienen las naciones europeas, así como las democracias occidentales en general, se manifiesta en este periodo de conflictos como una carga colectiva. Es crucial reconocer que la estabilidad de Ucrania está intrínsecamente vinculada a la seguridad global de Europa, requiriendo un compromiso sostenido y decidido para alcanzar una resolución pacífica y

duradera, mientras se navegan las implicaciones complejas de otras crisis mundiales en curso. Josep Borrell, el alto representante de la Unión para asuntos exteriores y política de seguridad y también actual vicepresidente de la Comisión Europea, afirma que:

*La guerra contra Ucrania demuestra que Europa está aún más en peligro de lo que pensábamos hace solo unos meses. La invasión brutal de Ucrania por parte de Rusia no es solo un ataque no provocado contra un país soberano que defiende sus derechos y su democracia, sino también el mayor desafío al orden de seguridad europeo desde el final de la II Guerra Mundial<sup>20</sup>.*

Los eventos actuales en Ucrania tienen una resonancia significativa en Europa, donde han provocado una movilización y pasión considerables. Es esencial que la voz de Europa sea precisa y capaz de evaluar de manera juiciosa cada situación con el objetivo de favorecer la paz y el proceso de adhesión de Ucrania. Un compromiso europeo más activo y decidido, caracterizado por la propuesta de soluciones políticas y pacíficas, aumentará las posibilidades de Ucrania de salir del conflicto. El compromiso colectivo es imperativo para promover la paz y la justicia en esta región del mundo. Europa, en su conjunto, debe comprender la importancia de su papel como líder en la respuesta a este conflicto. Cualquier discurso político que busque explotar los conflictos con fines personales o electorales se considera un grave error. El compromiso debe estar impregnado de un profundo sentido de humanidad, justicia y honor. Frédéric Mauro aclara la situación y sugiere que es indispensable defender el orden internacional y llevar ante la justicia a los culpables de la agresión contra un Estado soberano e independiente.<sup>21</sup>

La política, cuando busca servir y ayudar a pueblos como Ucrania, que solicitan ayuda, debe ser guiada por una lucidez imperativa. Los decisores deben considerar todos los aspectos de las situaciones con las que se enfrentan, lo que puede resultar extremadamente complejo. Es crucial no simplificar ni equilibrar falsamente las posiciones del agresor y del agredido, del criminal

---

<sup>20</sup> BORRELL, J. “L’Europe dans l’interregne : notre réveil géopolitique après l’Ukraine”. *La Revue Européenne du Droit*, vol. 3, núm 1, 2023.

<sup>21</sup> MAURO, F. “Guerre en Ukraine : quels enjeux pour le droit international ?”. *Revue Défense Nationale*, núm. 2, 2023.

y de la víctima, y reconocer la complejidad inherente a estas situaciones. La prudencia es clave en el manejo de estas cuestiones políticas, ya que enfrentar la historia en sus momentos de confusión representa un desafío considerable.

## 5. CONCLUSIONES: EL CAMINO HACIA LA INTEGRACIÓN

Es esencial no limitarse únicamente a la dimensión política de los conflictos, puesto que, antes de actores políticos, los individuos son seres humanos, y este deber de humanidad debe ser expresamente afirmado. Resulta crucial condenar la agresión de Rusia y apoyar resueltamente el proyecto de adhesión de Ucrania. Ignorar los problemas o esconderlos bajo la alfombra no favorecerá el avance de las negociaciones en los años venideros. Es indispensable nombrar explícitamente los crímenes y permitir que la justicia internacional ejerza su rol, especialmente cuando se trata de ataques sistemáticos y generalizados contra poblaciones civiles, lo cual constituye un crimen contra la humanidad. En su obra titulada, *Filmer, juger. De la Seconde Guerre mondiale à l'invasion de l'Ukraine*, el profesor emérito e historiador de la Universidad de París 8, Christian Delage, explica que el presidente Zelenski cuenta con una amplia gama de pruebas y herramientas de vanguardia para confirmar y demostrar las atrocidades ocurridas en la ciudad de Bucha<sup>22</sup>.

La respuesta actual de Europa a este crimen se considera insuficiente: la ayuda proporcionada no es ni adecuada ni proporcional frente a las ofensivas rusas y la movilización del ejército ruso. Estar a la altura de este desafío requiere un compromiso continuo y diario. Europa, debido a su proximidad geográfica y su papel de principal apoyo a la población ucraniana, debe tomar decididamente la iniciativa en esta situación. Habiendo sido probada y destruida durante las horas oscuras de la II Guerra Mundial, Europa posee una experiencia histórica única que no debe ser desatendida sino compartida para fortalecer una respuesta democrática y eficaz. Es vital adoptar un enfoque lúcido y proceder a una introspección profunda para mejorar la democracia y la eficacia de las intervenciones. Actuar en Ucrania debe hacerse en nombre

---

<sup>22</sup> DELAGE, C. « Filmer, juger. De la Seconde Guerre mondiale à l'invasion de l'Ukraine » (1st ed.). Gallimard, 2023.

de la eficacia, con un compromiso renovado en cada momento, con el objetivo de promover una paz duradera y una justicia equitativa para todas las partes involucradas.

Ante la desesperación que ha provocado la situación en Ucrania, se vuelve imperativo no sólo emitir comunicados económicos y políticos, sino también actuar de manera concreta. Nos encontramos frente a una tragedia que se está desarrollando en Ucrania, y es crucial proporcionar soluciones inmediatas tanto a la agresión rusa como a la situación de la población, que se encuentra en una situación crítica. Ambas realidades están regidas por el derecho humanitario y requieren una acción internacional, así como una intervención directa por parte de la UE. En este momento crítico, los líderes europeos deben ser capaces de actuar y dar testimonio de lo que realmente está sucediendo sobre el terreno. Además, resulta fundamental avanzar en el proceso de integración de Ucrania en la UE. La respuesta a esta crisis no puede limitarse a meras declaraciones de apoyo, sino que debe incluir acciones concretas que reflejen un compromiso auténtico para resolver la crisis de manera efectiva y humanitaria, resaltando la urgencia de atender tanto las necesidades inmediatas como a largo plazo de Ucrania.

# **LAS RELACIONES EUROMAGREBÍES TRES DÉCADAS DESPUÉS DEL INICIO DEL «PROCESO DE BARCELONA»: BALANCE DE SITUACIÓN DE UNA REGIÓN CLAVE PARA LOS INTERESES EUROPEOS**

RICARDO GÓMEZ LAORGA\*

**SUMARIO:** 1. Introducción / 2. Los antecedentes y contexto de desarrollo del «Proceso de Barcelona» / 3. La inclusión y dialéctica del «Proceso de Barcelona» con la Política Europea de Vecindad / 4. El efecto de las «Primaveras Árabes» en las relaciones euromagrebíes / 5. El insuficiente resultado de la «Nueva Agenda para el Mediterráneo» en la búsqueda de unas relaciones armónicas y eficaces / 6. Conclusiones

## **1. INTRODUCCIÓN**

El presente estudio tiene como objetivo llevar a cabo un somero recorrido a través de las relaciones euromagrebíes en los albores de tres décadas de vigencia. En efecto, tras el «Proceso de Barcelona» de 1995, la entente entre las dos orillas se institucionalizará bajo el prisma del Partenariado Euromediterráneo y de la Asociación Euromediterránea (AEM). Progresivamente, el devenir político en el entorno europeo y en sus vecinos encauzará las relaciones hacia la fórmula bilateral y adicional de la Política Europea de Vecindad, circunscribiéndose el ámbito multilateral desde 2008 a la Unión por el Mediterráneo (UpM), organización que buscará la unión de las dos orillas mediante proyectos concretos, multitemáticos y multisectoriales.

En este contexto, las relaciones euromagrebíes sufrirán importantes y profundas mutaciones a raíz de las denominadas «Primaveras Árabes», las cuales desde el epicentro magrebí-tunecino se expandirán hacia numerosos

---

\* Personal Docente e Investigador (PDI) en la Universidad Isabel I de Castilla. Doctorando en Ciencia Política y de la Administración y Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid.

países del entorno mediterráneo meridional y oriental. Así, la entente euromagrebí y euromediterránea adolecerá progresivamente de una carencia de realizaciones concretas y ambiciosas, mientras que la inestabilidad política, socioeconómica y/o de seguridad tiende a acrecentarse paulatinamente.

La última de las consecuencias será la publicación de la «Nueva Agenda para el Mediterráneo», la cual pretendió renovar las relaciones intra-mediterráneas a la ocasión del cuarto de siglo del «Proceso de Barcelona». No obstante, sus realizaciones serán marcadamente modestas ante un entorno cada vez más hostil a los intereses de la UE, los cuales se rigen por la máxima de la acción exterior europea de exportar su sistema de normas y valores, pilares indiscutibles de cualquier intento de cohesión y unión institucional entre las dos orillas del Mediterráneo.

## **2. LOS ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE DESARROLLO DEL «PROCESO DE BARCELONA»**

Las relaciones euromagrebíes comenzarán en el propio momento en el que las otrora colonias europeas en el entorno declaren sus independencias. Libia será el país más precoz en lograrla de Italia, en 1951. En el caso marroquí y tunecino dicha emancipación llegará en 1956 de Francia y España, y de Francia respectivamente. El más tardío será el caso argelino, independencia lograda en 1962 tras un complejo conflicto con la metrópoli francesa.

Más allá de este breve apunte, lo cierto es que la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) y la región iniciaron relaciones bilaterales dinámicas desde la década de los setenta. En primera instancia se articulaban a través de la Política Global Mediterránea (PGM), la cual estaría vigente entre 1972 y 1990. El objetivo de la PGM era canalizar de forma eficaz y eficiente las relaciones comerciales entre ambas orillas del Mediterráneo, sobre todo, y desde el lado europeo, las relacionadas con el ámbito energético y de materias primas de las que la orilla mediterránea meridional era suministradora y exportadora neta<sup>1</sup>. A la PGM le sucederá desde 1990 y hasta 1996 la Política

---

<sup>1</sup> CASADO RAIGÓN, J.M. “La UE en el Mediterráneo”. *Mediterráneo Económico*, núm. 16, 2009. p. 258.

Mediterránea Renovada (PMR). Como su antecesora, se trató de un esfuerzo de la CEE por suministrar ayuda al desarrollo a los países de la orilla mediterránea y abrir un nuevo ciclo de entendimiento tras el fin de la Guerra Fría. Así, lo que tendrán en común ambas iniciativas será su excesiva verticalidad y unidireccionalidad, surgiendo desde instancias comunitarias y como una herramienta europea para lograr un mayor acercamiento con áreas regionales aledañas.

Finalmente, en la Conferencia de Barcelona de noviembre de 1995 se dará un novedoso y ambicioso giro a las relaciones euromediterráneas posteriores a la Guerra Fría. En efecto, reunidos los entonces quince Estados miembros de la UE y doce socios del entorno mediterráneo<sup>2</sup>, se pretendió aportar un giro a las relaciones entre ambas orillas. La idea general era tratar de eliminar posibles verticalidades pretéritas y establecer una suerte de «partenariado mediterráneo» en el que estuvieran representados en pie de igualdad los veintisiete países<sup>3</sup>. La entente «intramediterránea» se materializará en la puesta en marcha de la Asociación Euromediterránea (AEM) —o Partenariado Euromed—, la cual se basaba en la existencia de tres pilares de cooperación: el de cariz político y de seguridad, el de naturaleza económica y financiera y, por último, el concerniente a aspectos sociales, culturales y humanos.

El fin último y deseable era forjar una cooperación permanente y estructurada en torno a estos tres pilares y que cristalizaran en un área de paz y estabilidad compartida desde el prisma político; la implementación de una Zona de Libre Comercio (ZLC) que aportara prosperidad respecto del segundo pilar y, por último, lograr una mayor entente cultural y social entre los socios de ambas orillas<sup>4</sup>. Desde ese momento se extenderá la denominación de Países Terceros Mediterráneos (PTM) para referirse a los socios extraeu-

---

<sup>2</sup> Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Israel, Territorios Palestinos, Siria, Líbano, Jordania y Turquía. Libia no será admitida por disconformidades existentes en aquel momento con el gobierno de Gadafi, siendo posteriormente observadora desde 1999.

<sup>3</sup> BLANC, A. *La UE y el Mediterráneo. De los primeros Acuerdos a la Primavera Árabe*. Tecnos. 2012. p. 51.

<sup>4</sup> *Ídem*.

ropeos de la AEM, siendo el principal objetivo del Partenariado Euromediterráneo la reducción de la notoria brecha socioeconómica y política entre ambas orillas del *Mare Nostrum*.

Gracias a la financiación de los programas Meda, el objetivo último era reducir dicha falla gracias igualmente a la asunción progresiva por parte de los PTM del *acquis communautaire* o acervo comunitario<sup>5</sup>, sancionado en el art. 2 del Tratado de la UE (TUE)<sup>6</sup> y base indisoluble de la acción exterior europea. Las relaciones euromediterráneas y, concretamente las euromagrebíes, gozarán de especial vigor y profundización gracias a la puesta en marchas de instituciones<sup>7</sup> como la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea, de la Facilidad Euromediterránea Femip adscrita al Banco Europea de Inversiones (BEI), o con la Fundación Anna Lindh para promover y promocionar el diálogo intercultural.

### 3. LA INCLUSIÓN Y DIALÉCTICA DEL «PROCESO DE BARCELONA» CON LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD

Con la masiva ampliación de la UE hacia el otrora Bloque Oriental de la órbita soviética en 2004, el club comunitario prácticamente duplicará su membresía: de los quince miembros existentes desde 1995 a los veinticinco que aportará el mencionado proceso de adhesión. De los diez nuevos países comunitarios, dos de ellos —Malta y Chipre— pertenecen al ámbito mediterráneo y, hasta ese momento, estaban adscritos a la iniciativa del «Proceso de Barcelona».

La UE expandirá su territorio en un 42% y, lo más importante, ampliará sus fronteras hacia nuevos vecinos. Es en este contexto en el que, por

---

<sup>5</sup> FLORENZA, S. “Del Proceso de Barcelona a la Unión por el Mediterráneo. Un proyecto de futuro compartido”. *Revista Ideas*, 2021.

<sup>6</sup> El cual establece que «la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres». Como se ha indicado, el mencionado articulado es la base de la acción exterior europea, así como la base epistemológica de la propia UE.

<sup>7</sup> *Ídem*.

auspicio principal del eje franco-alemán<sup>8</sup>, surgirá la iniciativa de la Política Europea de Vecindad (PEV). La PEV se dividirá en dos macrorregiones, la PEV Este y la PEV Sur, creando un marco de entente con un total de dieciséis países, diez de ellos pertenecientes al ámbito mediterráneo y a la Asociación Euromediterránea<sup>9</sup>. Como se ha mencionado, el propósito de base de la PEV será la conformación de un «anillo de amigos» en torno a la Unión, círculo de socios estrechos y fiables que, como ya estipulaba el «Proceso de Barcelona», rigen sus relaciones bilaterales con la Unión con base al *acquis communautaire*<sup>10</sup> consustancial a la UE.

Desde un prisma eminentemente bilateral, la PEV en su dimensión meridional actúa como un complemento a la multilateralidad propugnada por la AEM y las instituciones adscritas al «Proceso de Barcelona». Para ello, se continúa gran parte de los preceptos establecidos en Barcelona, pero se tenderá a difuminar la idea de partenariado en pie de igualdad. Es decir, la PEV basará su existencia en ser una propuesta radicada y auspiciada desde instancias comunitarias, siendo los países socios receptores. Prueba de ello serán los beneficios de adscribirse a la PEV. Efectivamente, si la AEM promulgaba el cumplimiento normativo y del acervo comunitario como fin deseable, la PEV lo incorpora como una condición *de iure* necesaria y *sine qua non* para el desarrollo óptimo de las relaciones bilaterales. Para ello, se apoyará en dos pilares fundamentales. El primero será el de la condicionalidad positiva, el

---

<sup>8</sup> Mientras que Berlín apostaba por una vecindad mayormente conformada por los países europeos orientales y del entorno caucásico (Bielorrusia, Ucrania, Moldavia, Armenia, Azerbaiyán y Georgia), desde París se promulgó la inclusión de los socios meridionales como medida de garantía del tradicional liderazgo francés en el área mediterránea y como complemento a la AEM.

<sup>9</sup> La membresía de la dimensión meridional de la PEV guardará estrechas semejanzas con los PTM que conformaban la Asociación Euromediterránea. La única salvedad será la inclusión definitiva de Libia y la exclusión de Turquía, país que desde 1999 poseía el estatuto de candidato a la UE y, por ende, no podía formar parte de la iniciativa de la Vecindad al tener un estatus más vinculante con Bruselas.

<sup>10</sup> La PEV será un ejemplo más de una acción exterior comunitaria basada en el respeto a un sistema internacional basado en reglas. Este sustrato marcadamente normativo llevará a teóricos como Ian Manners a acuñar la denominación de «potencia normativa europea» para describir el rol internacional de la Unión. Según estas premisas, la UE es un actor *sui géneris* de las relaciones internacionales, la cual basa su propia existencia y cosmovisión del sistema en cumplir y hacer cumplir el sistema normativo sancionado por el citado art. 2 del TUE.

cual versa sobre lo previamente señalado: a mayor asunción del *acquis* y convergencia con la Unión, mayores serán las ventajas del país en sus relaciones con Bruselas<sup>11</sup>. El segundo de ellos será el de diferenciación: cada país contaba con relaciones particulares con la Unión bajo el marco macro de la PEV, de tal manera que cada socio elige su grado de implicación y cooperación con la UE. De esta manera, el estatuto de vecino adquiere una dimensión y estatus intermedio entre la membresía a la Unión y el tratamiento de país asociado<sup>12</sup>. Asimismo, las relaciones con la Vecindad quedarán estipuladas en el art. 8 del Tratado de Lisboa<sup>13</sup>, en el cual se confirma el rol europeo de garante, no solo de su estabilidad interior, sino de la estabilidad de su entorno<sup>14</sup>.

Como se ha enfatizado en líneas anteriores, la PEV supondrá una profundización del sustrato bilateral entre la Unión y sus socios y vecinos. En paralelo al contexto mediterráneo seguirá rigiendo el marco multilateral de la Asociación Euromediterránea. Desde 2008, la AEM y el «Proceso de Barcelona» quedarán englobados bajo el marco general de la Unión por el Mediterráneo (UpM). Esta nueva organización será auspiciada por Francia y, pese a que en sus inicios se pensó como una institución continuadora de la AEM, en lo concerniente a aspectos como su propia membresía —es decir, adscrita al entorno mediterráneo— finalmente incluirá a un total de cuarenta y tres países<sup>15</sup>. Entre ellos, la totalidad de la UE y sus entonces veintisiete miembros y dieciséis Estados ribereños, entre los que se incluían los diez de la Vecindad

---

<sup>11</sup> Frente a esta concepción «positiva» de la condicionalidad establecida en la PEV, los criterios de la AEM promulgaban implícitamente una condicionalidad «negativa» por la cual los países contrarios a las asunciones del acervo comunitario no contarían con las ventajas y prerrogativas de cercanía a la UE. Huelga decir que, *de facto*, tales predisposiciones nunca llegarán a ser vinculantes en el segundo caso.

<sup>12</sup> GUINEA, M. “La Política Europea de Vecindad y la estabilización del entorno próximo: el caso de Europa Oriental”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 31, 2008. p. 809.

<sup>13</sup> El cual establece que «la Unión desarrollará con los países vecinos relaciones preferentes, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación».

<sup>14</sup> HOLM, U. “EU’s Neighbourhood Policy: A Question of Space and Security”. *DIIS Working Papers*, núm. 22, 2005. p. 17.

<sup>15</sup> UNION FOR THE MEDITERRANEAN (UfM). *Member States*, 2024. Disponible en: <https://ufmsecretariat.org/who-we-are/member-states/>.

meridional —con Libia como país observador—, y países que conformaban o conformarán el programa de adhesión a la UE, como Turquía y territorios del entorno balcánico con salida al mar como Bosnia-Herzegovina o Albania.

La UpM desde una óptica eminentemente multilateral y regional, servirá como complemento a la bilateralidad de la PEV. Asimismo, tendrá un funcionamiento basado en la gestión de grandes proyectos adscritos en la actualidad a diversas temáticas<sup>16</sup>: desarrollo económico y empleo, energía y acción climática, investigación y educación superior, asuntos sociales y civiles, transporte y desarrollo urbano y agua, medioambiente y economía azul. En lo concerniente a su estructura institucional, la UpM se inspirará en el esquema establecido por la AEM y el «Proceso de Barcelona» como su continuadora, pero incorporará nuevas figuras como la de la Copresidencia o la Secretaría<sup>17</sup>. La primera, como su nombre indica reúne a dos presidentes simultáneos<sup>18</sup>, uno de un Estado miembro de la UE desde 2012, y el otro de un PTM. El hecho de que uno de ellos sea de un país comunitario se debe al hecho de pretender vincular estrechamente la UpM con la PEV, mientras que su homólogo de la orilla meridional contribuye a garantizar una mayor y mejor apropiación de estos proyectos por parte de los socios mediterráneos. En lo que respecta a la Secretaría, tendrá su sede en Barcelona y tiene como función principal el hacer realidad los proyectos y su operatividad<sup>19</sup>. La figura del secretario general contará con una duración de tres años y con una única reelección, siendo su titular escogido entre los PTM<sup>20</sup>.

Huelga decir que, la UpM surgirá en un periodo marcado por la grave crisis financiera que afectará sobre todo a la UE y que originará un descenso en la ambición inicial. A ello se unirá el basarse en proyectos muy concretos

<sup>16</sup> UNION FOR THE MEDITERRANEAN (UfM). *UfM on the ground: labelled projects*. 2024. Disponible en: <https://ufmsecretariat.org/what-we-do/projects/>.

<sup>17</sup> UNION FOR THE MEDITERRANEAN (UfM). *Structure*. 2024. Disponible en: <https://ufmsecretariat.org/who-we-are/structure/>.

<sup>18</sup> Desde 2008 hasta 2012, la presidencia por parte del país europeo la ostentará Francia, mientras que de los PTM Egipto. De ahí en adelante, la presidencia septentrional es regida directamente por la propia UE, mientras que la meridional por Jordania.

<sup>19</sup> GUINEA, M. “La política Europea de Vecindad en el Mediterráneo (2003-2015): imposición de la UE hacia un entorno cada más hostil”, en MARQUINA A. (Coord.). *La UE y el Magreb. Reestructurando un imaginario*. UNISCI, 2015. p. 435.

<sup>20</sup> BLANC. *Op. Cit.* p. 176.

y ajenos a muchas problemáticas existentes entre las dos orillas, lo cual ha llevado a la institución a ser tachada de «un globo que se quedó sin aire»<sup>21</sup>. No obstante, sin lugar a duda, serán las profundas secuelas que causen las denominadas «Primaveras Árabes» las que originen el mayor y más profundo efecto, tanto sobre la PEV como sobre la UpM como políticas e instituciones de cohesión entre las dos orillas del Mediterráneo.

#### **4. EL EFECTO DE LAS «PRIMAVERAS ÁRABES» EN LAS RELACIONES EUROMAGREBÍES**

Si bien es cierto que tras la primera década de la AEM el comercio euromediterráneo se duplicó respecto a los niveles previos de la década de los noventa, este Partenariado Euromediterráneo adolecía de una excesiva verticalidad debido a la enorme brecha existente entre los países de una orilla y otra del Mediterráneo, y donde Bruselas proponía sus prioridades y agenda y un instrumento financiero para hacerlo posible<sup>22</sup>. Así, la UE lideraba de forma explícita esta propuesta de convergencia regional, pero con importantes fallas entre las dos subregiones. En efecto, la AEM trató de crear una entente entre la región más integrada del mundo en aspectos comerciales, con la menos desarrollada en este sentido. El fin último de esta iniciativa, al igual que ocurrirá con su sucesora UpM y con la propia PEV aplicada al área concreta euromagrebí, era el de crear un área de prosperidad compartida donde se auspiciaran aspectos como la propia prosperidad, la paz y la estabilidad.

En lo concerniente a la prosperidad económica aumentaron las transacciones euromediterráneas, pero sin reducir la preexistente brecha regional. Así, la renta de la orilla meridional siguió siendo enormemente inferior a la europea. Además de ello, fruto de la liberalización subyacente a los nuevos acuerdos entre los PTM y la UE, la economía de los primeros adoleció de su falta de competitividad comparada y se produjeron efectos macroeco-

---

<sup>21</sup> BALFOUR, R. "The Transformation of the Union for the Mediterranean". *Mediterranean Politics*, vol. 14, num. 1, 2009.

<sup>22</sup> KHADER, B. *Europa y el mundo árabe. Una evaluación de las políticas europeas (1957-2015)*, Icaria, 2015. pp. 189-193.

nómicos adversos como el aumento del desempleo, el cual afectó notoriamente a los sectores juveniles. Además de ello, la segunda de las variables, la paz, tampoco se tradujo en resultados concretos y tangibles debido a la presencia de conflictos perennes como el turco-chipriota, el israelí-palestino o, en el área concreta magrebí, el existente entre Argelia y Marruecos o el adscrito al Sáhara Occidental.

Puede afirmarse de esta manera cómo de los tres axiomas que se pretendían obtener con el Partenariado Euromediterráneo, el único que pareció cumplirse al menos de forma relativa fue el de la estabilidad de la región<sup>23</sup>. En efecto, dicha estabilidad se intentó promocionar a costa de auspiciar la pervivencia de regímenes autoritarios que frenaran el avance de opciones políticas como el islamismo. Esta situación de connivencia con los sistemas autocráticos magrebíes cambiará drásticamente a comienzos de 2011. En esa fecha se produjo el estallido de la conocida como «Revolución de los Jazmines» en Túnez. Esta revuelta popular estuvo originada por la galopante crisis económica que asolaba al país y la situación de precariedad de cohortes de población como la juvenil, la cual debía emigrar a Europa en la mayoría de las ocasiones ante la imposibilidad de desarrollarse en sus países de origen. Este aspecto, unido a un hartazgo creciente tras más de dos décadas de gobierno autocrático de Zine El Abidine Ben Alí, desembocaría en una oleada de protestas masivas en el pequeño país norafricano, las cuales se vieron auspiciadas por el auge de las redes sociales y su capacidad de convocar a los manifestantes.

Estas revueltas rápidamente se extenderán por otros países del entorno mediterráneo, aunque con diferente intensidad. Mientras que territorios como Marruecos o Jordania conseguirán contenerlas con compromisos tendentes a aumentar las libertades de la población, en otros como Libia, Egipto o Siria, estallarán importantes conflictos que alterarán el *statu quo* inicial<sup>24</sup>. Según

---

<sup>23</sup> *Idem.*

<sup>24</sup> PINFARI, M. "Tunisia and Libya", en PETERS, J. (Ed.). *The European Union and the Arab Spring. Promoting Democracy and Human Rights in the Middle East*. Lexington Books, 2012. pp. 33-47.

Iffat Idris<sup>25</sup>, los factores estructurales que causen las «Primaveras Árabes» serán primordialmente tres:

- El quiebre del pacto social tradicional. En este sentido, con el establecimiento en el poder de los líderes autoritarios, se fijaron una serie de prerrogativas implícitas en el proceso, por las cuales, a cambio de un control social marcadamente autocrático, la sociedad contaba con las necesidades y servicios más elementales.
- El aumento del paro debido a una situación de crisis económica mundial que afectará a los resortes de estas dictaduras y, sobre todo a las clases medias. De hecho, como se ha indicado en líneas anteriores, dicho aumento del desempleo, sobre todo en el sector juvenil, será una de las causas de mayor movilización en contra de los regímenes.
- La pervivencia de un sistema corrupto el cual chocará con un descenso de la calidad de vida de un sector mayoritario de la población. En este contexto de creciente carestía, se observará cómo determinados sectores de la población mantendrán sus privilegios frente a una mayoría crecientemente empobrecida.

La UE no quedará al margen de estas importantes mutaciones en el entorno del Mediterráneo meridional. Así, el entonces comisario de Ampliación y Política Europea de Vecindad, Štefan Füle, asumía que «demasiados de nosotros fuimos presa de la suposición de que esos regímenes autoritarios eran una garantía de estabilidad en la región. Esto ni siquiera era *Realpolitik*. Era, en el mejor de los casos, “cortoplacismo” y el tipo de cortoplacismo que hace que el largo plazo sea aún más difícil de construir»<sup>26</sup>.

Fruto de los efectos de las «Primaveras Árabes», se publicó la primera de las reformas de la PEV, titulada *Una nueva respuesta para una Vecindad*

---

<sup>25</sup> IDRIS, I. “Analysis of the Arab Springs”. *GSDRC Helpdesk Research Report*, 2016. Disponible en: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a0895340f0b652dd00018e/HDQ1350.pdf>.

<sup>26</sup> CASSARINO, JP. y TOCCI, N. “Rethinking Euro-Med policies in the light of the Arab Spring”. *Open Democracy*, 2011. Disponible en: <https://www.opendemocracy.net/en/rethinking-euro-med-policies-in-light-of-arab-spring/>.

*cambiante*<sup>27</sup>. Siendo consciente de la eminente falla entre la defensa de los valores normativos europeos que se promulgaba en la esencia jurídica de la PEV, y los resultados tangibles, desde Bruselas se decidió apoyar especialmente a aquellos socios que mostraran un compromiso inequívoco por aplicar reformas de cariz democrático. Además de ello, previamente se patrocinarán iniciativas como la Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida<sup>28</sup>. Será una respuesta directa a los acontecimientos que acaecían en los países del Magreb. En línea con lo que posteriormente se estipulará en la reforma global de la PEV, se mostraba el apoyo comunitario a los países que transitaran hacia la vía normativa mediante la concesión de financiación exclusiva.

La continua inestabilidad del «círculo de amigos», con especial notoriedad en el entorno magrebí —con eventos como la importante crisis de refugiados del año 2015—, llevó nuevamente a las autoridades comunitarias a plantear una nueva reforma de la PEV. En efecto, el 18 de noviembre de 2015 se lanzó la Comunicación *Revisión de la Política Europea de Vecindad*<sup>29</sup>, suponiendo la segunda y última revisión holística de la PEV. Ante un entorno crecientemente hostil, desde la UE se apostaba por una visión de las relaciones con la Vecindad con dosis de mayor pragmatismo. De esta forma, se enfatizaron aspectos clave como la migración, la salvaguarda de la seguridad o la estabilidad de los socios como garantía para la propia estabilidad europea.

---

<sup>27</sup> COMISIÓN EUROPEA/ ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA POLÍTICA EXTERIOR. *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*. “Una nueva respuesta a una vecindad cambiante”. (COM(2011) 303 final, 25 de mayo de 2011).

<sup>28</sup> COMISIÓN EUROPEA/ ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA POLÍTICA EXTERIOR. *Joint Communication to the European Council, the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of Regions*. “A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Mediterranean”, (COM(2011) 200 final, 8 de marzo de 2011).

<sup>29</sup> COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Revisión de la Política Europea de Vecindad* {SWD(2015) 500 final} {JOIN(2015) 50 final. 18 de noviembre de 2015.

Además, en clara sintonía con los principios que se estipulen en la Estrategia Global de Seguridad de la UE publicada en junio de 2016<sup>30</sup>, ya se señalan implícitamente dos de los pilares que regirán el documento básico de la acción exterior europea y, por ende, de iniciativas como la PEV: los principios de «pragmatismo basado en valores» y el de «resiliencia». En el primer caso, será un intento por conjugar la misión normativa consustancial a la política exterior europea, pero adscribiéndola a un contexto de creciente inestabilidad e incerteza para con el liderazgo europeo. En lo concerniente a la resiliencia<sup>31</sup>, se marca como una de las grandes prioridades de la Estrategia el desarrollo de la resiliencia tanto estatal como social como vía para defender el rol normativo europeo en el sistema internacional.

Por todo ello, la reforma de la PEV de 2015 supuso un punto de inflexión en las relaciones euromagrebíes. De forma explícita, la UE seguía auspiciando de forma *sine qua non* unas relaciones con los socios y vecinos desde el prisma y planteamiento normativo consustancial a su propia acción exterior. No obstante, también se hacía énfasis de forma más explícita a la necesidad de conjugar dicho normativismo con un ejercicio de mayor pragmatismo acorde a la situación en diversos países del «círculo de amigos». En este particular contexto, ambas orillas del Mediterráneo transitaron hacia una creciente inestabilidad debido a varios factores de divergencia, destacando principalmente cinco:

1. El citado efecto de las «Primaveras Árabes», las cuales trajeron una importante inestabilidad y avances tímidos y someros para con la adquisición del *acquis communautaire* como una de las herramientas y fines primeros de iniciativas como la Política Europea de Vecindad.
2. La importante crisis política y securitaria en el entorno del Sahel, la cual afectará indudablemente a la propia seguridad magrebí.

---

<sup>30</sup> COMISIÓN EUROPEA. *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE*. Bruselas, Servicio Europeo de Acción Exterior. 2016.

<sup>31</sup> Para analizar el concepto de resiliencia aplicado a la acción exterior europea, véase: TOCCI, N. “Resilience and the role of the European Union in the World”. *Contemporary Security Policy*, vol. 41, 2020.

3. Las secuelas de la guerra civil en Libia, país que continuará siendo un foco de desequilibrio e inseguridad para la región.
4. En línea con lo previo, se seguirá ocasionando un auge del terrorismo yihadista en los países socios y vecinos. Se tratará de un fenómeno tanto endógeno como exógeno a la región. En el primer caso porque serán los propios países socios los que sufran este problema; en el segundo porque actuarán también como países de origen de numerosos individuos radicalizados en Europa.
5. Las graves consecuencias de la pandemia de covid-19 desde 2020, la cual originará aún más si cabe la brecha socioeconómica entre ambas orillas.

## **5. EL INSUFICIENTE RESULTADO DE LA «NUEVA AGENDA PARA EL MEDITERRÁNEO» EN LA BÚSQUEDA DE UNAS RELACIONES ARMÓNICAS Y EFICACES**

En el momento en que se iba a producir un cuarto de siglo del inicio del «Proceso de Barcelona», desde la UE se decidió dar un renovado espaldarazo a las relaciones euromediterráneas. No obstante, el estallido pandémico en el propio 2020 impidió la realización de tal objetivo, sirviendo la propia experiencia del traumático evento para llevar a cabo una nueva enunciación de las prioridades y objetivos en la entente entre las dos orillas. Si ya en noviembre, desde Bruselas se reiteró la vigencia de la Unión por el Mediterráneo como foro plenamente cualificado para regir las relaciones multilaterales en la región, será en febrero de 2021 cuando dichas relaciones adquieran una nueva dimensión con la publicación de la «Nueva Agenda para el Mediterráneo».

En efecto, se trató de una Comunicación conjunta llevada a cabo por la Comisión Von der Leyen (2019-2024) y por su alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y de Seguridad, Josep Borrell, para tratar de actualizar unas relaciones que habían tornado en un claro *impasse* y que como efecto del impacto de la pandemia de covid-19 habían devenido más problemáticas en aspectos como la recuperación económica de la región meridional

mediterránea<sup>32</sup>. La «Nueva Agenda para el Mediterráneo» surgirá como un documento de *soft law*<sup>33</sup>, el cual pretendía relanzar las relaciones euromediterráneas tras veinticinco años de vigencia institucional bajo la órbita del inicial «Proceso de Barcelona».

El documento es especialmente notorio al indicar la necesidad de «un partenariado fortalecido con el Mediterráneo como un imperativo estratégico para la UE»<sup>34</sup>. Igualmente, la «Nueva Agenda para el Mediterráneo» señala como retos comunes para ambas orillas las cuestiones socioeconómicas, de gobernanza, de cariz climático y medioambiental o de seguridad, desafíos todos ellos acentuados por los efectos pandémicos. Para ello, el documento sigue apostando por criterios normativos como vía para la garantía de paz, estabilidad y prosperidad. Con ello, se trató del único documento de revisión holística de las relaciones euromediterráneas y, por ende, euromagrebíes, durante la Comisión Von der Leyen. A grandes rasgos y, conforme a los principales parámetros de la acción exterior europea, la Nueva Agenda para el Mediterráneo se regirá por los siguientes preceptos y máximas<sup>35</sup>:

- Un plan económico y de inversión para los vecinos meridionales.
- Esfuerzos conjuntos para luchar frente al cambio climático, el decrecimiento de emisiones de efecto invernadero, el uso sostenible de recursos y la aceleración hacia la transición verde.
- Compromiso renovado con el cumplimiento del Estado de derecho, la defensa de los derechos humanos y derechos fundamentales, la igualdad, la democracia y la buena gobernanza.

---

<sup>32</sup> SOLER I LECHA, E. y HUBER, D. “La nueva Agenda para el Mediterráneo de la UE”. *Anuario Internacional CIDOB* 2021. Disponible en: [https://www.cidob.org/articulos/anuario\\_internacional\\_cidob/2021/la\\_nueva\\_agenda\\_para\\_el\\_mediterraneo\\_de\\_la\\_union\\_europea](https://www.cidob.org/articulos/anuario_internacional_cidob/2021/la_nueva_agenda_para_el_mediterraneo_de_la_union_europea).

<sup>33</sup> BLANC, A. y RODRÍGUEZ, E. “Del Proceso de Barcelona a la Nueva Agenda para el Mediterráneo: en busca de un modelo apropiado de cooperación”. *Revista UNISCI*, núm.. 57, octubre 2021, p. 263.

<sup>34</sup> COMISIÓN EUROPEA/ ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA POLÍTICA EXTERIOR. *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. “Renewed partnership with the Southern Neighbourhood: a new Agenda for the Mediterranean”. JOIN(2021) 2 final, 9 de febrero de 2021. p. 1.

<sup>35</sup> *Ibidem*, pp. 2-4.

- Responsabilidad mutua con los retos resultantes de los desplazamientos de población forzosos, la migración irregular y el fomento de la migración regular a través de un Nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo.
- Un renovado compromiso de unidad y solidaridad entre los Estados miembro, así como una obligación mutua y compartida hacia los países de la vecindad meridional.

Asimismo, los preceptos previamente mencionados sitúan en consecuencia un rango de áreas políticas clave<sup>36</sup>:

- Desarrollo humano, buena gobernanza y Estado de derecho.
- Fortalecimiento de la resiliencia, de la prosperidad y avance hacia la transición digital.
- Paz y seguridad.
- Migración y movilidad.
- Transición verde, resiliencia climática, energía y medio ambiente.

No obstante, al tradicional inmovilismo y anquilosamiento de las relaciones euromediterráneas y, concretamente euromagrebíes, se unirá la confirmación definitiva del eje principal de la acción exterior europea en torno a la vecindad oriental a raíz de la invasión rusa de Ucrania y el posterior conflicto bélico. En consecuencia, desde la UE se ha apostado un mayor grado de atención lógica hacia esta región en detrimento de áreas como el Magreb, igualmente cruciales y necesarias para garantizar la paz, estabilidad y prosperidad compartida. Dichos preceptos, como ya se ha anotado en el capítulo, ya aparecían como nucleares en la «Declaración de Barcelona» de 1995 y en el auspicio de la Asociación Euromediterránea. De hecho, el propio alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y de Seguridad reconocía la necesidad de establecer un «nuevo comienzo para el Mediterráneo». Empero, tras tres décadas de relaciones institucionalidad y, pese a la buena voluntad —pero en definitiva voluntarismo— de la «Nueva Agenda para el Mediterráneo», las relaciones entre las dos orillas continúan en una deriva de ostracismo

---

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 4.

y carencia de vinculación y desarrollos concretos, así como de una financiación insuficiente para la dimensión de los retos<sup>37</sup>.

## 6. CONCLUSIONES

En línea con lo previamente enunciado, puede concluirse cómo las relaciones euromagrebíes tras prácticamente tres décadas de vigencia se mantienen en un claro y contraproducente *impasse* para ambas orillas. Con la «Nueva Agenda para el Mediterráneo» de 2021, la UE ha mostrado una vez más un claro carácter vertical de exportar una agenda individual a sus socios mediterráneos. Así, pese al objetivo explícito de emplear estas iniciativas como herramientas de exportación de los valores comunitarios a su entorno próximo, lo que encierra de forma tácita es una imposición de los intereses comunitarios allende sus fronteras.

Así, la política euromagrebí y euromediterránea continúa tras tres décadas adoleciendo de una excesiva verticalidad y unilateralidad. En este contexto, iniciativas de diverso rango y cariz, como la primitiva Asociación Euromediterránea y su sucesora multilateral Unión por el Mediterráneo, así como la PEV en su dimensión meridional y desde una óptica bilateral, continúan observándose entre los socios mediterráneos y/o magrebíes como herramientas dictadas desde Bruselas. En este contexto, la ansiada copropiedad o *joint ownership* por la cual se pretende que los socios hagan suyas estas iniciativas, se alza como una quimera ideológica y fáctica.

Lejos de ello, entre los países socios se observan estas propuestas como independientes y, en muchos casos incompatibles, con sus propios intereses nacionales. En este contexto, dichas políticas se alzan como excesivamente voluntaristas y ajenas a las voluntades de los países socios meridionales. Aquí puede encontrarse una de las claves de la modesta evolución de las relaciones euromagrebíes en las últimas décadas. Asimismo, se pueden anotar otros vectores causales como la multiplicidad de intereses contrapuestos en la

---

<sup>37</sup> FLORENSA, S. “The Emergence of a New (Multilateral?) Global Order: How Does the Euro-Mediterranean Partnership Fit in?”. *Dossier: Mediterranean Ramifications of the Ukraine War. IEMed Mediterranean Yearbook 2023*. p. 109.

región no únicamente entre la propia UE y los países magrebíes, sino además con terceras potencias externas, así como la canalización de las relaciones con los países magrebíes a través de la acción unilateral de países europeos con intereses en la región como Francia, España o Italia. Dichos intereses nacionales en la mayoría de las ocasiones se tornan como incompatibles entre sí y/o con los intereses comunitarios.

En este contexto, la canalización de las relaciones UE-Magreb a través del ámbito meramente comunitario dictado desde la Comisión y/o el SEAE a través de la figura común del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y de Seguridad queda en muchas ocasiones diluida. Un claro ejemplo es el palpable voluntarismo de políticas comunitarias como la «Nueva Agenda para el Mediterráneo». Dicho documento se trata de una plasmación y aplicación de los grandes objetivos generales de la acción exterior europea al entorno magrebí. Empero, su grado de alcance se muestra en muchas ocasiones limitado y carente de aplicación.

En este sentido, el Magreb debe continuar siendo un área de extrema atención por una UE necesitada de adquirir una voz autónoma y asertiva en materia de política exterior. Solamente así se podrán garantizar máximas de la acción exterior comunitaria como la salvaguarda de la resiliencia o la defensa y exportación de su sistema de valores normativos bajo criterios de pragmatismo tal y como se indica en la última Estrategia Global de Seguridad de 2016. Clarividentes son, bajo este prisma, las palabras Borrell cuando afirma la necesidad de que la UE «comience a hablar el lenguaje del poder». Más que nunca, el Magreb debe ser una región anexa y vecina en la que la UE deba saber aplicar esta nueva concepción de la hegemonía para poder garantizar su seguridad, estabilidad y prosperidad ante un nuevo contexto internacional de enormes mutaciones. Todo ello con unos socios con los que hay que tejer alianzas en pie de igualdad y con intereses mutuos para conformar un área euromediterránea integrada de progreso y estabilidad compartidos en un sistema internacional crecientemente incierto.



# EL RENOVADO IMPULSO A LA AMPLIACIÓN DE LA UE TRAS LA AGRESIÓN RUSA A UCRANIA

EDUARDO GARCÍA CANCELA\*

**SUMARIO:** 1. Introducción / 2. Hacia la quinta ampliación de la UE / 3. La respuesta de la UE frente a la agresión rusa a Ucrania y su incidencia en la política de ampliación / 4. La necesidad de reformar la UE antes de la ampliación / 5. Conclusiones

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo recoge las ideas expuestas durante la ponencia *Perspectivas y últimos desarrollos de la política de ampliación de la UE y su incidencia sobre el vecindario oriental* en el marco del V Congreso Internacional sobre la UE organizado por el Centro de Estudios Universitarios (CEDEU). En ese sentido, se aborda el contexto previo, los acontecimientos más recientes y los retos pendientes de la política de ampliación para el nuevo ciclo político (2014-2019) que se ha iniciado tras las elecciones al Parlamento Europeo del 6-9 de junio de 2024.

La política de ampliación de la UE es el proceso por el cual ingresan nuevos Estados en la Unión, de acuerdo a las condiciones (artículo 49) y principios (artículo 6) que establece el Tratado de la UE (TUE) y a los denominados Criterios de Copenhague, adoptados en la reunión del Consejo Europeo de junio de 1993 en la capital danesa. El artículo 49 comienza de la siguiente forma: «Cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como

---

\* Personal investigador en formación y doctorando en Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Máster en Estudios Interdisciplinarios Europeos por el Colegio de Europa (Campus de Natolin), becado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación-AECID. Graduado en Periodismo y en Relaciones Internacionales por la Universidad Antonio de Nebrija. Ha sido beneficiario del programa *Europaeum Scholars*, liderado por la Universidad de Oxford, y profesor en la Universidad Antonio de Nebrija. Vinculado al Consejo Federal Español del Movimiento Europeo desde 2019.

miembro en la Unión»<sup>1</sup>. Por su parte, los Criterios de Copenhague enfatizan la necesaria transformación económica, política y social que se tiene que producir en los Estados candidatos previamente a su adhesión<sup>2</sup>.

Para el análisis, se adopta una perspectiva que entiende la ampliación más allá de la mera suma aritmética de Estados miembros a la UE, ya que exige a su vez una transformación tanto interna por parte de la UE, como de los propios Estados candidatos en su proceso de armonización con las normas y valores de la Unión. En ese sentido, Francisco Aldecoa, en el libro *La UE: de la idea utópica de Europa a la UE como potencia mundial*, define la ampliación como «un proceso que implica una reestructuración en el sistema político de la construcción europea como consecuencia de la incorporación de nuevos Estados miembros»<sup>3</sup>. Esta perspectiva permite entender la ampliación en el contexto del dilema entre la profundización y la ampliación. Es decir, para que la ampliación resulte exitosa y no suponga riesgos para el funcionamiento de las instituciones, es necesaria una reforma interna previa.

En ese sentido, el artículo comienza identificando a los nueve —o diez— países que son sujetos de la política de ampliación de la UE y que se encuentran inmersos en el quinto proceso de adhesiones. A continuación, se aborda cómo la respuesta de la Unión a la agresión rusa a Ucrania ha incidido en la política de ampliación, que adquiere una importancia renovada. Finalmente, reflexiona sobre la necesidad de acometer una reforma interna de la UE antes de ejecutar la nueva ampliación.

---

<sup>1</sup> Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea (C 326/13). *Boletín Oficial de la Unión Europea*, del 26 de octubre de 2012.

<sup>2</sup> EUR-LEX. *Criterios de adhesión (criterios de Copenhague)*. <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html> Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html>

<sup>3</sup> ALDECOA LUZÁRRAGA, F., GARCÍA CANCELA, E. *La Unión Europea: de la idea utópica de Europa a la Unión Europea como potencia mundial*. Shackleton Books, 2023.

## 2. HACIA LA QUINTA AMPLIACIÓN DE LA UE

De acuerdo a la clasificación que realiza el profesor Aldecoa en el libro citado anteriormente<sup>4</sup>, la primera ampliación se produce hacia el norte en 1973, con la entrada del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. En segundo lugar, se produce la ampliación hacia el sur, que se materializa primero en 1981 con la incorporación de Grecia, y después en 1986 con España y Portugal. El tercer proceso de ampliación sería hacia los países denominados «contribuyentes netos» en 1995: Austria, Finlandia y Suecia. Por último, la ampliación hacia el Centro y Este de Europa sería la cuarta, con la adhesión en 2004 de Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Chequia, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Malta y Chipre; en 2007 de Bulgaria y Rumanía; y finalmente de Croacia en 2013.

Actualmente se vive el periodo en el que más tiempo hace que la UE no se ha ampliado desde que se iniciaron las adhesiones. De 1973 a 2013, siempre se había producido una nueva ampliación antes de pasar diez años desde la última. En cambio, en la situación actual se han superado ya los doce años y ni las previsiones más optimistas apuntan a una nueva ampliación antes de 2030<sup>5</sup>. Esta sería la quinta ampliación, que, según han apuntado mandatarios como el canciller alemán Olaf Scholz, que en agosto de 2022 hablaba de una futura «Europa a treinta y seis»<sup>6</sup>, así como el último informe de la Comisión sobre la política de ampliación publicado el 8 de noviembre de 2023<sup>7</sup>, se dirige a nueve países. Por un lado, están los seis países de los Balcanes Occidentales —Albania, Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Macedonia del Norte, Montenegro y Serbia— y tres procedentes del vecindario oriental —Georgia, Moldavia y Ucrania—.

---

<sup>4</sup> ALDECOA LUZÁRRAGA, F., GARCÍA CANCELA, E. *Op. Cit.*

<sup>5</sup> BAYER, L. “Charles Michel: Get ready by 2030 to enlarge EU”. *Político*, 28 de agosto de 2023. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/european-council-president-charles-michel-eu-enlargement-by-2030/>

<sup>6</sup> ZSIROS, S. “Scholz cree que la UE deberá reformarse para dar cabida a nuevos países”. *Euronews*, 29 de agosto de 2022. Disponible en: <https://es.euronews.com/business/2022/08/29/scholz-cree-que-la-ue-debera-reformarse-para-dar-cabida-a-nuevos-paises>

<sup>7</sup> COMISIÓN EUROPEA. *2023 Communication on EU Enlargement Policy*. Dirección General de Vecindad y Ampliación, 8 de noviembre de 2023.

De estos nueve países, ocho de ellos ya tienen el estatuto oficial de candidatos —todos excepto Kosovo, considerado informalmente como candidato potencial—. No obstante, el Consejo, en sus conclusiones del 27 de junio de 2024, ha decidido pausar *de facto* el proceso de adhesión de Georgia, debido a la adopción a la denominada ley de agentes extranjeros, contraria a los valores de la UE<sup>8</sup>. Además, cabe destacar que, aunque Turquía sigue considerándose país candidato, la Comunicación del 8 de noviembre de 2023 deja claro que el nuevo impulso a la ampliación no incluye a este Estado, cuyas negociaciones se paralizaron de forma indefinida en 2017<sup>9</sup>. Al mismo tiempo, Armenia podría ser el cuarto país del vecindario oriental al que se le reconocen perspectivas de adhesión, tal y como ha solicitado el Parlamento Europeo el 12 de marzo de 2024, a la luz de las renovadas aspiraciones europeas del país, especialmente desde septiembre de 2023<sup>10</sup>.

Por ello, la quinta ampliación podría dirigirse a nueve o diez Estados, si se conceden perspectivas de adhesión a Armenia durante la nueva legislatura (2019-2024). Dada la heterogeneidad entre los países y su grado de armonización con el *acquis communautaire* de la UE, la ampliación podría producirse en distintas fases, como sucedió en los años ochenta con la adhesión de los países del sur, o con las sucesivas ampliaciones de principios del siglo XXI. Además, como se ha referido anteriormente, en el dilema entre la profundización y la ampliación, se entiende que debe producirse primero una reforma interna de la UE para que la suma de nueve o diez nuevos Estados no resulte en parálisis política e institucional<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> CONSEJO EUROPEO. “Política de Ampliación de la UE: Georgia”. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eastern-partnership/georgia/>

<sup>9</sup> COMISIÓN EUROPEA. 2023 *Communication...* *Op. cit.*

<sup>10</sup> PARLAMENTO EUROPEO. *Joint motion for a Resolution on closer ties between the EU and Armenia and the need for a peace agreement between Azerbaijan and Armenia*. 12 de marzo de 2024. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2024-0163\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2024-0163_EN.html)

<sup>11</sup> ALDECOA LUZÁRRAGA, F. “La ampliación de la Unión Europea en el debate permanente con la profundización”. *Grand Place*, núm. 21, 2024.

### 3. LA RESPUESTA DE LA UE FRENTE A LA AGRESIÓN RUSA A UCRANIA Y SU INCIDENCIA EN LA POLÍTICA DE AMPLIACIÓN

Desde el 24 de febrero de 2022, con la agresión rusa a Ucrania, la UE se está enfrentando a una violación flagrante del derecho internacional al otro lado de sus fronteras orientales. Aunque el país agredido es un tercer Estado, la respuesta de la Unión se ha planteado, desde el primer día, como una cuestión existencial. El 24 de febrero de 2022, el alto representante para la Política Exterior y de Seguridad, Josep Borrell, declaró: «no es nuestra guerra, pero es nuestra seguridad, por eso hay que apoyar a Ucrania con todos los medios a nuestro alcance»<sup>12</sup>. La idea de que la agresión es una amenaza existencial se ha mantenido durante el desarrollo de la guerra. Así, en otra entrevista del alto representante en octubre de 2023, este declaraba que «la UE se juega su supervivencia»<sup>13</sup>. En ese sentido, la agresión se ha interpretado como un ataque al modelo europeo de sociedad, que la UE proyecta en el exterior, asentado sobre un sistema de valores como la democracia y la defensa de los derechos humanos<sup>14</sup>.

Ante esta situación, y contra todo pronóstico, dadas las limitaciones en competencias y mecanismos de toma de decisión en materia de política exterior y de seguridad y Defensa, la UE ha sido capaz de dar una respuesta rápida y eficaz a través de sus tres principales instituciones<sup>15</sup>. Asimismo, esta respuesta se ha renovado de forma continua, reflejando una importante cohesión entre las instituciones y los Estados miembros, aunque en ocasiones haya

---

<sup>12</sup> “Borrell: "Estamos ante una guerra de verdad a las puertas de Europa y no sabemos hasta dónde va a llegar"”. *RTVE.es*, 24 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.rtve.es/noticias/20220224/borrell-alerta-guerra-ucrania-afecta-seguridad-ue/2296321.shtml>

<sup>13</sup> SAHUQUILLO, M. R. “Borrell advierte de que la UE se juega su supervivencia en la guerra de Rusia contra Ucrania”. *El País*, 2 de octubre de 2023. Disponible en: <https://el-pais.com/internacional/2023-10-02/borrell-advierte-de-que-la-ue-se-juega-su-supervivencia-en-la-guerra-de-rusia-contra-ucrania.html>

<sup>14</sup> URREA CORRES, M. “La agresión rusa a Ucrania como amenaza al orden liberal: la respuesta firme de una Europa unida”, en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (coord). *La agresión rusa a Ucrania y sus consecuencias para el relanzamiento de la Unión Europea*. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2023.

<sup>15</sup> GUINEA LLORENTE, M. “La invasión de Ucrania: un revulsivo que sacude los cimientos de la Unión Europea”, en ALDECOA LUZÁRRAGA, F., GONZÁLEZ ALONSO, LUIS N. (eds). *La Unión Europea frente a la agresión a Ucrania*. Catarata, 2022.

sido necesario hacer uso de fórmulas creativas para sortear algunos vetos como el de Hungría<sup>16</sup>.

Por lo tanto, la UE está ejerciendo un papel sin precedentes en apoyo a Ucrania, con desarrollos notables en su política exterior y de seguridad y Defensa<sup>17</sup>. Entre otros, cabe destacar la adopción de sucesivos paquetes de sanciones contra Rusia y Bielorrusia<sup>18</sup>, el envío conjunto de armamento a Ucrania a través del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP)<sup>19</sup>, la puesta en marcha de la Misión de Asistencia Militar de la UE (EUMAM Ucrania) para el entrenamiento del ejército ucraniano en territorio europeo, la aprobación del plan REPowerEU para terminar con la dependencia del gas ruso<sup>20</sup> o el despliegue de la diplomacia europea para conseguir apoyos a Ucrania en el sistema multilateral<sup>21</sup>.

Más allá de estos desarrollos, este artículo se va a detener en la incidencia que ha tenido la respuesta de la UE en la política de ampliación. Cuatro días después del comienzo de la agresión, el 28 de febrero de 2022, Ucrania solicita formalmente su adhesión a la UE, decisión que también adoptan Moldavia y Georgia el 3 de marzo. En menos de cuatro meses, el Consejo Europeo, reunido el 23 y el 24 de junio de 2022, reconoció a estos tres Estados como sujetos de la política de ampliación, previo dictamen favorable de la

---

<sup>16</sup> NAVARRO, B. “Los líderes europeos sortean el veto húngaro y abren negociaciones con Ucrania y Moldavia”. *La Vanguardia*, 14 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20231214/9450961/lideres-ue-deciden-abrir-negociaciones-ingreso-ucrania-moldavia.html>

<sup>17</sup> ALDECOA LUZÁRRAGA, F., GONZÁLEZ ALONSO, L. N. (eds). *La Unión Europea frente a la agresión a Ucrania*. Catarata, 2022.

<sup>18</sup> PÉREZ BERNÁNDEZ, C. “Las sanciones internacionales de la Unión Europea: el caso de Rusia”, en *Retos y oportunidades de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea: aportaciones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa*. Tirant Lo Blanch, 2023.

<sup>19</sup> NIETO FERNÁNDEZ, M. I. “El Fondo Europeo de Apoyo a la Paz: un paso en la buena dirección”, en ALDECOA LUZÁRRAGA, F., GONZÁLEZ ALONSO, L. N. (eds). *La Unión Europea frente a la agresión a Ucrania*, Catarata, 2022.

<sup>20</sup> GUTIÉRREZ ROA, T. “La invasión de Ucrania y la CoFoE: impulsos definitivos para la consolidación de la revolución energética europea”, en ALDECOA LUZÁRRAGA, F., GUINEA LLORENTE, M. (eds). *Una Unión Europea necesitada de reforma: hacia la Tercera Convención Europea*, Catarata, 2022.

<sup>21</sup> RODRÍGUEZ PRIETO, V. “El liderazgo de la UE ante la agresión rusa a Ucrania”, en ALDECOA LUZÁRRAGA, F., GONZÁLEZ ALONSO, L. N. (eds). *La Unión Europea frente a la agresión a Ucrania*, Catarata, 2022.

Comisión Europea<sup>22</sup>. Así, el Consejo concedió a Ucrania y Moldavia el estatuto de candidatos oficiales y reconoció a Georgia como candidato potencial a la espera de que adoptase algunas medidas para considerarlo como candidato oficial. Un año y medio más tarde, la reunión del Consejo Europeo del 14 de diciembre de 2023, se consolidó esta decisión con la apertura de negociaciones de adhesión con Ucrania y Moldavia y el reconocimiento a Georgia como candidato oficial.

Este conjunto de decisiones relativas a la ampliación es importante por tres motivos. En primer lugar, las instituciones evaluaron y resolvieron las solicitudes formales de adhesión, además de la apertura de las negociaciones, de forma muy rápida: menos de cuatro meses para la concesión del estatuto de candidato oficial y un año y medio para la apertura de negociaciones con Ucrania y Moldavia. Estos tiempos contrastan con los procesos por los que han pasado otros candidatos de los Balcanes Occidentales. Por ejemplo, Montenegro y Serbia, los dos únicos candidatos —con la excepción de Turquía, cuyo proceso se ha paralizado desde 2017— que habían conseguido comenzar las negociaciones antes de febrero de 2022, tardaron mucho más. Montenegro solicitó su adhesión en diciembre de 2008, obtuvo el estatuto de candidato en diciembre de 2010 y comenzó las negociaciones en junio de 2012<sup>23</sup>. Por su parte, Serbia realizó la solicitud formal en diciembre de 2009, se le reconoció como candidato en marzo de 2012 y esperó hasta enero de 2014 para la apertura de las negociaciones<sup>24</sup>.

En segundo lugar, la concesión del estatuto de candidato oficial a Ucrania, Moldavia y Georgia cambia la razón de ser de la Política Europea de Vecindad (PEV)<sup>25</sup>, marco del que estos tres países forman parte, junto a

---

<sup>22</sup> CONSEJO EUROPEO. *European Council, 23-24 June 2022*. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2022/06/23-24/>

<sup>23</sup> CONSEJO EUROPEO. “Política de Ampliación de la UE: Montenegro”. <https://www.consilium.europa.eu/es/> Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/enlargement/montenegro/>

<sup>24</sup> CONSEJO EUROPEO. “Política de Ampliación de la UE: Serbia”. <https://www.consilium.europa.eu/es/> Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/enlargement/serbia/>

<sup>25</sup> GARCÍA CANCELA, E. “¿Todo y también las instituciones? La vecindad oriental de la UE tras la CoFoE y la agresión rusa a Ucrania”, en ALDECOA LUZÁRRAGA, F., GUINEA

Armenia, Azerbaiyán y Bielorrusia en su dimensión oriental. En origen, la PEV se diseñó para alcanzar una relación con los países vecinos que abarcase «todo salvo las instituciones», palabras que pronunció el entonces presidente de la Comisión, Romano Prodi, en 2002<sup>26</sup>. Es decir, no se contemplaba su membresía en la UE. Dos décadas después, las decisiones del Consejo de junio de 2022 y de diciembre de 2023 han cambiado el planteamiento de la PEV, abriendo la puerta de la Unión al conjunto de los vecinos orientales, especialmente en el caso de Armenia, tal y como ha solicitado el Parlamento Europeo en su resolución del 12 de marzo de 2024<sup>27</sup>.

Por último, como consecuencia de la concesión del estatuto oficial a tres de los vecinos orientales, los países candidatos de los Balcanes Occidentales demandaron desde junio de 2022 un mayor compromiso por parte de la UE para acelerar sus procesos de adhesión. Algunos mandatarios balcánicos se mostraron muy críticos por la decisión de incorporar a estos tres nuevos países en la ampliación mientras sus procesos de integración avanzaban muy lentamente<sup>28</sup>. Un mes más tarde, en julio de 2022, el Consejo acordó la apertura de los primeros capítulos de negociación con Albania y Macedonia del Norte<sup>29</sup>. Asimismo, se reconocía a Bosnia y Herzegovina como candidato oficial en diciembre de 2022<sup>30</sup> y se acordó, el siguiente abril, un régimen de

---

LLORENTE, M. (eds). *Una Unión Europea necesitada de reforma: hacia la Tercera Convención Europea*, Catarata, 2022.

<sup>26</sup> COMISIÓN EUROPEA. “A Wider Europe - A Proximity Policy as the key to stability. Peace, Security And Stability International Dialogue and the Role of the EU”, 6 de diciembre de 2002. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_02\\_619](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_02_619)

<sup>27</sup> PARLAMENTO EUROPEO. *Joint motion for... Op. Cit.*

<sup>28</sup> “Países balcánicos avisan de que la UE pierde credibilidad en el proceso de adhesión”. *Euractiv*, 23 de junio de 2022. Disponible en: <https://euroefe.euractiv.es/section/ampliacion/news/paises-balcnicos-avisan-ue-pierde-credibilidad-proceso-adhesion/>

<sup>29</sup> ROVIROSA, D., ZORNOZA, L. “La UE abre las negociaciones de adhesión de Albania y Macedonia del Norte”. *Euractiv*, 19 de julio de 2022. Disponible en: <https://euroefe.euractiv.es/section/ampliacion/news/la-ue-abre-las-negociaciones-de-adhesion-de-albania-y-macedonia-del-norte/>

<sup>30</sup> CONSEJO EUROPEO. “Política de Ampliación de la UE: Bosnia y Herzegovina”. <https://www.consilium.europa.eu/es/> Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/enlargement/bosnia-herzegovina/#:~:text=Bosnia%20y%20Herzegovina%20solicit%C3%B3%20la,iniiciar%20las%20negociaciones%20de%20adhesi%C3%B3n.>

liberalización de visados con Kosovo, que entró en vigor el 1 de enero de 2024.<sup>31</sup> Es decir, los avances en la ampliación se han trasladado también a los otros países candidatos.

La renovada importancia de la ampliación ha sido respaldada por voces como la de Olaf Scholz, canciller alemán, que en agosto de 2022 llamaba a reformar la UE para preparar una «Europa a treinta y seis»<sup>32</sup>. De igual forma, la presidenta de la Comisión, Úrsula Von der Leyen, en el último discurso sobre el estado de la Unión de septiembre de 2023, se comprometía con la ampliación, aunque, en su caso, sin creer necesaria una reforma de los Tratados<sup>33</sup>. Por su parte, el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, insistía en la misma idea en verano de 2023, y más recientemente, en mayo de 2024: «la ampliación de la UE es una llamada de la historia, un imperativo geopolítico»<sup>34</sup>.

En ese sentido, la Comunicación de la Comisión del 8 de noviembre de 2023 sobre la ampliación recoge también el impulso y el nuevo ímpetu hacia la quinta ampliación que describen los líderes citados anteriormente. En el texto, se consolida la idea de que la ampliación «es una inversión geoestratégica», y se incide en la importancia de la alineación de los países candidatos con la política exterior y de seguridad y defensa de la UE. Se habla de una «ventana de oportunidad histórica» para nueve de los sujetos de la ampliación, excluyendo a Turquía<sup>35</sup>. En definitiva, el documento presenta la ampliación como inevitable, una necesidad y responsabilidad ineludible, que además relaciona con la respuesta de la UE a la agresión rusa en Ucrania.

---

<sup>31</sup> COMISIÓN EUROPEA. “Visa-free travel for Kosovo citizens to the EU”. 3 de enero de 2024. Disponible en: [https://home-affairs.ec.europa.eu/news/visa-free-travel-kosovo-citizens-eu-2024-01-03\\_en#:~:text=As%20of%201%20January%202024,Kosovo%20without%20issuing%20a%20visa](https://home-affairs.ec.europa.eu/news/visa-free-travel-kosovo-citizens-eu-2024-01-03_en#:~:text=As%20of%201%20January%202024,Kosovo%20without%20issuing%20a%20visa).

<sup>32</sup> ZSIROS, S. *Op. Cit.*

<sup>33</sup> SAHUQUILLO, M. R. “Von der Leyen lanza a la Unión Europea hacia su segunda gran ampliación”. *El País*, 13 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2023-09-13/von-der-leyen-lanza-a-la-union-europea-hacia-su-segunda-gran-ampliacion.html>

<sup>34</sup> SUANZES, P. R. “Charles Michel: La ampliación de la UE es una llamada de la historia, un imperativo geopolítico”. *El Mundo*, 1 de mayo de 2024. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2024/04/30/663110d8e9cf4a48618b459a.html>

<sup>35</sup> COMISIÓN EUROPEA. *2023 Communication... Op. Cit.*

Por lo tanto, la respuesta de la UE a la agresión rusa a Ucrania ha implicado un renovado impulso a la política de ampliación, que se ha traducido en una aceleración de la toma de las decisiones sobre las negociaciones con los países candidatos, la inclusión de tres vecinos orientales que antes de la guerra no tenían perspectivas de adhesión y un mayor ímpetu por avanzar también en las candidaturas de los Balcanes Occidentales.

#### 4. LA NECESIDAD REFORMAR LA UE ANTES DE LA AMPLIACIÓN

Los desarrollos que se están produciendo en la política de ampliación ocurren en un momento en el que también es necesario acometer una reforma interna de la UE. Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, no se han vuelto a enmendar los Tratados de la Unión. Además, durante la última legislatura europea se han producido avances importantes en clave federal que necesitan consolidarse *de iure*.<sup>36</sup> Por lo tanto, ante el «imperativo» de la ampliación, cabe preguntarse sobre la necesidad de reformar la UE antes de que se produzca una nueva entrada de Estados miembros.

Más allá de la respuesta de la UE a la agresión rusa a Ucrania, que, como se ha mencionado anteriormente, ha implicado desarrollos notables para la política exterior y de seguridad y defensa,<sup>37</sup> en los últimos cinco años la Unión ha hecho frente, al menos, a otros dos importantes desafíos. En primer lugar, resolvió la retirada del Reino Unido o *Brexit*, que finalmente se produjo el 1 de febrero de 2020, lo que supuso, por primera vez, una reducción en el número de Estados miembros de la UE, pasando de veintiocho a veintisiete. Por otro lado, desde marzo de 2020 se tuvo que hacer frente a la pandemia de la covid-19, alcanzando hitos en clave federal como la compra conjunta de vacunas o la mancomunización de la deuda para los planes de recuperación y el Fondo de Nuevas Generaciones.

---

<sup>36</sup> ALDECOA LUZÁRRAGA, F. “La ampliación... *Op. Cit.*”

<sup>37</sup> ALDECOA LUZÁRRAGA, F., GONZÁLEZ ALONSO, L. N. (eds). *La Unión Europea... Op. Cit.*

La respuesta de las instituciones de la UE y sus Estados miembros a los tres desafíos citados anteriormente han demostrado una inesperada cohesión y capacidad de actuación, incluyendo logros de alcance federal. Sin embargo, estos avances federales *de facto* no se han consolidado *de iure* a través de una reforma de los Tratados, que tiene que abordar, entre otros asuntos, la superación de la unanimidad en la toma de decisiones del Consejo, en favor de la mayoría cualificada, al menos en asuntos de la PESC, así como la dotación de nuevas competencias, como la sanidad<sup>38</sup>.

Además, coincidiendo con estos hitos, y como consecuencia de la Conferencia sobre el Futuro de Europa (2021-2022), un formato innovador que buscaba involucrar y acercar a la ciudadanía y a la sociedad civil al debate sobre el avenir europeo, el Parlamento Europeo ha solicitado hasta en tres ocasiones —en mayo y junio de 2022 y en noviembre de 2023— la convocatoria de una Convención para la reforma de los Tratados. Este asunto, por lo tanto, tendrá que abordarse en la décima legislatura europea que comienza tras la constitución del Parlamento Europeo después de las elecciones del 6 al 9 de junio de 2024.

Por lo tanto, aunque en la coyuntura actual de la UE se entiende que la ampliación es inevitable, también se argumenta la necesidad de profundización. Si ya resulta complicado adoptar medidas políticas ambiciosas con el sistema de toma de decisiones por unanimidad en el Consejo Europeo a veintisiete miembros, una ampliación a treinta y seis podría poner a la Unión en una situación de constante bloqueo institucional y político, incapaz de hacer frente a los desafíos que afronta. Por ello, es necesario que en el nuevo ciclo se aborde la reforma de los Tratados, sobre las bases que está solicitando el Parlamento Europeo, para poder asegurar que el proceso de ampliación resulte exitoso.

---

<sup>38</sup> ALDECOA LUZÁRRAGA, F. “La ampliación... *Op. Cit.*”

## 5. CONCLUSIÓN

Tal y como se ha analizado en este artículo, como consecuencia de la respuesta de la UE a la agresión rusa a Ucrania, la política de ampliación ha adquirido un impulso renovado. La concesión del estatuto de candidatos oficiales a Ucrania y Moldavia, y más tarde a Georgia, no solo ha abierto la puerta a la membresía en la Unión a los Estados de la vecindad oriental, sino que ha acelerado el proceso de adhesión de los Balcanes Occidentales. Así, se plantea la futura quinta ampliación de la UE, que se dirige a nueve o diez países —Albania, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Kosovo, Macedonia del Norte, Moldavia, Montenegro, Serbia y Ucrania, más Armenia si obtiene perspectivas de adhesión—.

En ese sentido, la ampliación no puede entenderse simplemente como un proceso en el que los Estados candidatos tienen que acometer las reformas necesarias para cumplir las condiciones y requisitos estipuladas por la UE. Además, implica una preparación por parte de la Unión para acomodar a estos nuevos miembros y evitar una parálisis política e institucional. Para garantizar el éxito de esta nueva ampliación, que puede producirse conjuntamente o por fases, como ya ha ocurrido en otros momentos de la historia de la construcción europea, es necesaria una reforma previa de los Tratados de la UE. Si la toma de decisiones por unanimidad en el Consejo Europeo a veintisiete Estados miembros ya es compleja, la adhesión de nueve o diez nuevos países podría complicar aún más la eficacia y la capacidad de respuesta de la Unión ante los distintos retos que se presenten.

Por ello, de cara al nuevo ciclo político (2024-2029) que se ha inaugurado tras las elecciones al Parlamento Europeo del 6-9 de junio de 2024, la UE necesita mantener sus esfuerzos y compromisos de cara a alcanzar la nueva ampliación, mientras que se reforma internamente. Es decir, el éxito de la décima legislatura que ahora comienza pasa por hacer compatible el proceso de profundización y el de ampliación de la UE.

# COLOMBIA, LA UE Y SUS INICIATIVAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL: AVANCES Y RETOS A DIEZ AÑOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO COMERCIAL

NEIL DEL VALLE VILLARREAL\*

**SUMARIO:** 1. Introducción / 2. Antecedentes / 3. Logros / 4. Retos / 5. Conclusiones

## 1. INTRODUCCIÓN

La UE como asociación política y económica se ha convertido, desde su fundación, en un referente de integración económica. Más allá de su accionar continental, dicho órgano multilateral ha logrado, a partir de iniciativas de cooperación internacional, implementar toda una serie de programas y proyectos de asistencia multidimensional que han contribuido al mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de países con los cuales sus miembros comparten estrechos lazos históricos, económicos y culturales.

El objetivo de este capítulo es identificar y analizar los principales logros y/o avances que, en materia de Cooperación Internacional, ha aportado la UE a Colombia en aras de mitigar las principales problemáticas sociales, políticas, económicas y humanitarias que aquejan al país sudamericano, muchas de las cuales son propias de las naciones latinoamericanas dadas sus condiciones históricas y estructurales.

---

\* Profesional en Relaciones Internacionales con énfasis en Ciencia Política y Magíster en Historia de la Universidad del Norte. Posee un amplio conocimiento en áreas tales como la Diplomacia, la Política Exterior y la Cooperación Internacional. En la actualidad, sus líneas de investigación se centran en la logística y la historia económica y social de los inmigrantes en el Caribe colombiano. Además, es autor del libro *El Primero de Colombia: capital social, político y económico de la comunidad libanesa de Barranquilla en el rapto de Nicolás Saade Haraoui (1954)*.

Finalmente, a partir de la identificación de los principales retos a afrontar, se busca ofrecer una hoja de ruta de potenciales aspectos a tener en cuenta en materia de futuros proyectos de asistencia direccionados a asistir y mitigar nuevas coyunturas que también revisten de especial importancia para Colombia, tales como educación y niveles de industrialización económica.

## **2. ANTECEDENTES**

Fruto de sus profundos lazos históricos, las relaciones entre Colombia y Europa se han caracterizado por ser estables y, en consecuencia, relativamente armónicas. A través de acuerdos tales como el memorándum de entendimiento suscrito en 2009 y las disposiciones emanadas de la Declaración de Roma de 1996 que rigen el dialogo político entre las partes, la UE y Colombia lograron, en 2013, la suscripción de un acuerdo comercial que permitió solidificar sus relaciones ya no solamente de índole político y diplomático, sino también económico e incluso logrando atender otros frentes que hacen parte de las condiciones sociales y estructurales propias del país; dentro de dicho aspecto es importante señalar la ayuda humanitaria para atender el fenómeno del desplazamiento forzado ocasionado por el masivo éxodo de inmigrantes venezolanos y el latente fenómeno de inmigración local históricamente propiciado por el conflicto armado aún presente en el seno de las zonas rurales.

### *2.1. Diálogo con la CAN: epicentro y origen de la cooperación*

Hacia 2002, Colombia había suscrito pocos acuerdos comerciales; dicha realidad mermaba su posicionamiento en una economía internacional ya globalizada y marcada por el nuevo orden mundial. En el marco de dicho contexto, el acuerdo más fructífero y, por ende, más operativo fue el suscrito con la CAN (Comunidad Andina de Naciones). Dentro del organismo en mención, Colombia se ha posicionado, en términos de su PIB, como el principal socio del bloque. A partir de ello, y en el marco de las disposiciones emanadas de sus relaciones amistosas, el país aprovechó, desde comienzos de siglo, la

oportunidad para iniciar un acercamiento más profundo con la UE en compañía de los demás socios del bloque CAN (Perú, Bolivia y Ecuador). En consecuencia, el 19 de octubre de 2007, Colombia, en alianza estratégica con el bloque constituyente de la Comunidad Andina, suscribió un acuerdo de asociación que busca reforzar la cooperación política, económica y comercial entre los bloques<sup>1</sup>.

## 2.2. TLC UE-Colombia: consolidación de la cooperación.

Con la llegada de una nueva década, los dos países más robustos de la CAN en términos macroeconómicos (Colombia y Perú) emprendieron la iniciativa de negociar, por separado, un Tratado de Libre Comercio (TLC) con la UE. En el caso de Colombia, dicho acuerdo comercial, aún más vinculante dado su carácter y naturaleza, entró en vigencia mediante el Decreto 1636 del 31 de julio 2013 luego de su visto bueno por parte del Parlamento Europeo y su aprobación por el Congreso de la República de Colombia y consecuente ratificación de la Corte Suprema de Justicia.

## 3. LOGROS

Desde el inicio de la puesta en marcha del acuerdo comercial y, posteriormente, del Tratado de Libre Comercio, la relación entre Colombia y la UE ha estado direccionada no solamente a atender necesidades de integración económica que devengan en potencializar la ventaja comparativa de ambas partes sino también otros ámbitos tales como ayuda humanitaria, derechos humanos y digitalización.

Ha sido de gran relevancia el papel del bloque económico en mención en el proceso de implementación de los acuerdos de paz entre el gobierno

---

<sup>1</sup> MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO. “Acuerdos Vigentes de Colombia” *Tratados de Libre Comercio suscritos por Colombia*. [www.tlc.gov.co](http://www.tlc.gov.co) Disponible en: <https://www.tlc.gov.co/getattachment/acuerdos/vigente/union-europea/1-antecedentes/fase-i-negociacion-en-bloque-ue-%E2%80%93-can/estructura-de-acuerdo-de-asociacion-can-union-euro/estructura-de-acuerdo-de-asociacion-can-union-europea.pdf.aspx>

colombiano y la guerrilla de las FARC, principalmente el apoyo financiero brindado por el Gobierno de Noruega, miembro pleno de la comunidad europea y garante internacional de la puesta en marcha de las disposiciones suscritas en La Habana. Asimismo, en lo que respecta a la ayuda humanitaria, la UE ha sido plenamente consciente de las limitantes que el desplazamiento forzoso ocasionado por el conflicto armado y el fenómeno reciente del éxodo masivo de venezolanos genera en el desarrollo económico de la nación, en vista de ello, a través de la iniciativa de Laboratorios de Paz<sup>2</sup>, se ha logrado generar oportunidades de reconciliación y reparación a las víctimas así como también restitución de tierras productivas para producir riqueza a través de emprendimientos estrechamente relacionados con las materias prima propias de las regiones en las cuales se ha adelantado la intervención.

En lo que respecta al tópico de medio ambiente, en virtud de que ambas partes comparten un compromiso de sostenibilidad ambiental y mitigación de los efectos negativos del cambio climático, se han adelantado una serie de iniciativas que constituyen un apoyo en la atención de los estragos causados por el fenómeno del niño, problemática climatológica ocasionada por las sequías propias de las regiones más áridas del país.

Al ser firmante del Acuerdo de París, Colombia ha reafirmado su compromiso hacia la reducción de gases de efecto invernadero, responsabilidad que se ha visto materializada en acciones concretas adelantadas por distintas empresas locales de índole público-privado; igualmente, en 2022 ambas partes ratificaron su compromiso medioambiental mediante la firma de una *Declaración Conjunta por un diálogo sobre medio ambiente, acción por el clima y desarrollo sostenible*<sup>3</sup> que puso sobre la mesa la importancia de la aplicación de la estrategia denominada como economía circular orientada a maximizar el uso de los productos que ya hacen parte del ciclo productivo. El accionar de la UE a lo largo y ancho del territorio nacional ha sido estratégico; es así como en las regiones eminentemente andinas de su geografía, sus logros

---

<sup>2</sup> UNIÓN EUROPEA. *Los laboratorios de paz y los programas regionales de Desarrollo y Paz*. La Unión Europea y las dinámicas de desarrollo y paz en Colombia, 2014.

<sup>3</sup> Declaración Conjunta por un Diálogo sobre Medio Ambiente, acción por el clima y desarrollo sostenible entre la Unión Europea y la República de Colombia. *European Green Deal Communication*, de 14 de febrero de 2022.

y enfoques de intervención han estado principalmente direccionados a la ayuda humanitaria para la atención de las víctimas del conflicto armado.

Por otra parte, en cuanto a la Región Caribe, sus esfuerzos asistenciales se han orientado hacia el aprovechamiento de la infraestructura portuaria y logística para explorar oportunidades de exportación y negocios. En línea con lo mencionado, en el marco del cumplimiento de los diez años de la firma del acuerdo comercial entre ambas partes, la misión permanente de la UE en Colombia decidió escoger a Barranquilla, principal ciudad de la costa norte del país cafetero, como lugar para reflexionar lo que ha sido esta década de intercambios multidimensionales y para poner en marcha sus estrategias de sostenibilidad en el proyecto macro de su perfilamiento como ciudad biodiversa y amigable con el medio ambiente: el ecoparque de la Ciénaga de Mallorquín. En visita realizada el pasado 24 de mayo de 2022 el organismo, acompañado del embajador Gilles Bertrand, lanzó el programa de Huertas Urbanas, encaminado a proveer a comunidades vulnerables de estrategias para diseñar cultivos amigables con el medio ambiente, muchas de las cuales su composición está marcada por una fuerte presencia de inmigrantes y la vigilancia del uso de estrategias que le permitan «fortalecer la infraestructura urbana en los alrededores de este cuerpo de agua»<sup>4</sup>, cuyo financiamiento también contó con la asistencia del gobierno francés.

Finalmente, en materia de intercambios comerciales, específicamente desde la puesta en marcha del acuerdo comercial y posterior Tratado de Libre Comercio, Colombia se ha erigido como el principal socio de la CAN (Comunidad Andina de Naciones) para la UE, ello se explica principalmente por su posición estratégica y amplia riqueza geográfica que convierten al país en el segundo más biodiverso del mundo, solo superado por Brasil y, en consecuencia, una fuente importante para la exportación de materias prima que constituyen insumos en los procesos de industrialización que adelanta el

---

<sup>4</sup> DELEGACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA PARA COLOMBIA. “La Unión Europea reafirma su compromiso en comercio y cooperación con la ciudad de Barranquilla” *Representación de la Unión Europea ante Colombia*. [www.eeas.europa.eu](https://www.eeas.europa.eu/delegations/colombia/la-uni%C3%B3n-europea-reafirma-su-compromiso-en-comercio-y-cooperaci%C3%B3n-con-la_it?s=3567) Disponible en: [https://www.eeas.europa.eu/delegations/colombia/la-uni%C3%B3n-europea-reafirma-su-compromiso-en-comercio-y-cooperaci%C3%B3n-con-la\\_it?s=3567](https://www.eeas.europa.eu/delegations/colombia/la-uni%C3%B3n-europea-reafirma-su-compromiso-en-comercio-y-cooperaci%C3%B3n-con-la_it?s=3567)

«viejo continente» y sus distintos sectores empresariales tales como la industria tecnológica, en cuanto ello, el país es uno de los principales productores latinoamericanos de coltán<sup>5</sup>, mineral esencial en la fabricación de equipos electrónicos tales como baterías, GPS y armas. A su vez, la UE constituye para Colombia el tercer socio comercial de la nación y fuente vital de inversión foránea. El sitio oficial del organismo en el país señala que:

*En 2022, las exportaciones colombianas a la UE alcanzaron EUR 9.316 millones. El 29% de las exportaciones fueron productos agrícolas, entre los que se destacan el banano fresco (EUR 708 millones) y el café (EUR 758 millones). En el mismo periodo, las importaciones colombianas desde la UE sumaron EUR 8.535 millones, conformadas principalmente por maquinaria y aparatos mecánicos (EUR 1.146 millones), productos farmacéuticos (EUR 1.128 millones), y vehículos (EUR 618 millones).<sup>6</sup>*

Lo anterior evidencia una balanza comercial relativamente equilibrada si comparamos el acuerdo con la UE respecto a otros tratados de libre comercio que Colombia ha suscrito con otras naciones y bloques económicos del globo en los cuales, fruto de la marcada primarización de su economía, ha quedado en amplia desventaja. Teniendo en cuenta lo anterior, se está frente a uno de los principales retos que Colombia debe enfrentar de cara a su competitividad en la ya latente economía globalizada la cual, tarde o temprano, deberá adaptarse a los cambios que introducirá la Inteligencia Artificial en la productividad ahora marcada por la «amenaza» de la automatización del trabajo y sus procesos industriales.

---

<sup>5</sup> GÁLVIZ SANTACRUZ, L. Y FONSECA, R. “El Coltán En Colombia, Entre Ganancias Globales Y Problemáticas Locales - Dinámicas Hacia Una Nueva Vorágine” *Revista Clepsidra*, Número 12, 2011.

<sup>6</sup> DELEGACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA PARA COLOMBIA. “La Unión Europea y Colombia, Relaciones Bilaterales, Regionales y Multilaterales” *Representación de la Unión Europea ante Colombia*. [www.eeas.europa.eu](http://www.eeas.europa.eu) Disponible en: [https://www.eeas.europa.eu/colombia/la-union-europea-y-colombia\\_es?s=160](https://www.eeas.europa.eu/colombia/la-union-europea-y-colombia_es?s=160)

#### 4. RETOS

Además de los desafíos que Colombia enfrenta en las áreas que ya cuentan con asistencia directa de la UE, es importante subrayar dos tópicos igualmente relevantes que merecen de especial asistencia en materia de Cooperación Internacional: educación e industrialización.

Desde el año 2020, Colombia es parte de la OCDE, organismo multilateral destinado a maximizar el desarrollo y la integración económica a través de iniciativas de complementación comercial bajo el precepto de la liberalización de mercados y capitales. A pesar de ser miembro de dicha asociación, también conocida como «el club de los países ricos», la realidad del país sudamericano en términos de su crecimiento macroeconómico dista del tan anhelado crecimiento económico buscado desde los intentos por implementar el Programa de Apertura Económica de corte neoliberal impulsado desde el año de 1991 durante el gobierno del liberal César Gaviria Trujillo.

Los motivos del retraso del país también se encuentran directamente asociados a las falencias en sus programas de educación escolar y universitaria; lo anterior se evidencia en los resultados de las Pruebas Pisa, en las cuales Colombia siempre se ha ubicado como el último de los miembros de la OCDE en los rankings de medición. Lo anterior se debe a un modelo educativo que no atiende a las necesidades de formación orientadas a la empleabilidad y las competencias del saber que demandan los procesos de industrialización empresarial; por consiguiente, dicha coyuntura pone sobre la mesa la viabilidad y operatividad de los planes de estudio colombianos aplicados a los procesos de enseñanza-aprendizaje.

Mientras tanto, Colombia seguirá ante la realidad de una economía esencialmente primaria que, en consecuencia, posee poca o nula ventaja competitiva dada la baja transformación y/o tecnificación de sus principales materias prima —café, banano, y carbón, entre otros—. Muestra fehaciente de ello son las cifras otorgadas por el Departamento Nacional de Planeación, las cuales señalan que «en 2023 la industria redujo su producción real en -

4.9%»<sup>7</sup>. Los sectores que más sufrieron la variación negativa son aquellos que se consideran vitales en el posicionamiento macroeconómico de cualquier mercado: textiles, manufacturas, así como papeles y madera.

## 5. CONCLUSIONES

A diez años de la suscripción del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y la UE, el balance, en términos de complementación económica, es positivo. No obstante, se hace necesario subrayar que, si bien la cooperación del bloque económico en aspectos como asistencia humanitaria y mitigación de efectos nocivos del cambio climático ha sido vital, se hace imperativo diversificar el tipo de ayuda que, en consecuencia, permita atender necesidades igualmente vitales en el desarrollo del país sudamericano, tales como: educación e industrialización que conlleva la transformación de materias primas.

En aras de lograr lo anteriormente mencionado, es importante que, en el marco de una economía globalizada, los principales bloques económicos internacionales que brindan asistencia a países periféricos —mayoritariamente ubicados en América Latina y determinadas regiones de Asia y África— abandonen la visión colonialista con la cual, consciente o inconscientemente, abordan sus relaciones internacionales hacia dichas regiones del globo. Asimismo, se considera que, al ser Colombia un país fuertemente golpeado por el conflicto armado, se revise el enfoque de la asistencia que se le está brindando al manejo de la inmigración venezolana, la cual se ha situado, mayoritariamente, hacia el apoyo de tipo logístico en los procesos de recepción de las gentes provenientes del país vecino mas no en la generación de un valor agregado en la inmigración para el país que está fungiendo como receptor de esta y otras diásporas.

---

<sup>7</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *En 2023 la industria redujo su producción real en -4,9% después de las tasas inusualmente altas de 2021 y 2022. A futuro las perspectivas de producción son positivas.* 2024.

Finalmente, se hace un llamado a los actores estatales del bloque para que cooperen con el gobierno colombiano en el estudio de las empresas europeas con las cuales el estado sudamericano ha suscrito importantes empréstitos, algunas de las cuales se han visto envueltas en controversias relacionadas con malversación de fondos y entramados delictivos de carácter transnacional.



# LA INFLUENCIA DE LA CANDIDATURA DE UCRANIA, MOLDAVIA Y GEORGIA EN EL PROCESO DE ADHESIÓN DE TURQUÍA A LA UE

PAULA ESTEBAN – HERREROS TÓRTOLA\*

**SUMARIO:** 1. Introducción / 2. Proceso de adhesión de Turquía a la UE / 3. Candidatura de adhesión de Ucrania, Moldavia y Georgia / 4. Impacto de las candidaturas en el proceso de adhesión de Turquía / 5. Conclusiones

## 1. INTRODUCCIÓN

En el año en que Turquía conmemora veinticinco años como país candidato a la UE, resulta pertinente realizar una investigación para analizar las razones detrás de la prolongada duración de su proceso de adhesión. Por ello, se considera importante examinar por qué Turquía está experimentando un proceso tan extenso en comparación con otros países como Ucrania, Moldavia y Georgia, los cuales, de manera aparente, enfrentarán un camino considerablemente más corto e incluso podrían prescindir de algunos de los protocolos establecidos para la adhesión de terceros Estados. Por lo tanto, se procurará esclarecer las circunstancias que podrían explicar las diferencias en el trato otorgado a Turquía y a los mencionados países aspirantes a la adhesión por parte de la UE.

El objetivo de esta investigación es proporcionar una comprensión fundamentada de las complejidades inherentes al proceso de adhesión de Turquía a la UE, así como examinar las posibles vías para el relanzamiento y avance de la candidatura turca. Esto se realizará considerando los factores e influencias relacionados con las candidaturas de Ucrania, Moldavia y Geor-

---

\* Graduada en Derecho por CEDEU Centro de Estudios Universitarios - URJC. Trabajo Fin de Grado sobre el proceso de ampliación europeo, con especial atención a la candidatura turca.

gia, por lo cual, se considera de suma relevancia, llevar a cabo una investigación sobre la posible influencia que podrían ejercer las candidaturas de Ucrania, Moldavia y Georgia en un eventual relanzamiento de Turquía hacia la UE<sup>1</sup>.

## 2. EL PROCESO DE ADHESIÓN DE TURQUÍA A LA UE

Turquía estableció sus relaciones con la UE en 1959 al presentar su solicitud de ingreso en la Comunidad Económica Europea (CEE), formalizando su participación en 1963<sup>2</sup>. Sin embargo, debido a la crisis económica que atravesaba en ese período, Turquía se retiró de la CEE en 1970<sup>3</sup>. Trece años más tardes, las relaciones entre Turquía y la CEE se restablecieron, normalizándose a partir de entonces<sup>4</sup>.

En 1990, la Comisión presentó propuestas de reformas destinadas a modernizar Turquía con el objetivo de facilitar su adhesión a la UE. Entre las reformas, se incluyó la condición de que Turquía completara la unión aduanera para el año 1995, requisito que fue cumplido, por lo que, en 1998, y atendiendo a la solicitud del Consejo, la Comisión planteó una serie de reformas adicionales a Turquía con el propósito de acercarla aún más a la UE<sup>5</sup>.

En 1999, durante la celebración del Consejo Europeo en Helsinki<sup>6</sup>, se otorgó a Turquía la condición de Estado candidato a la adhesión a la UE. Este acontecimiento marcó un punto de inflexión significativo que impulsó una nueva fase en las relaciones con Turquía, ya que el Consejo Europeo acogió

---

<sup>1</sup> GONZÁLEZ SOSA SUÁREZ, E., MONTERO BLANCO, M. Y HAPCHYN, S. “Rusia y la Política Europea de Vecindad las consecuencias de las crisis de Georgia y Ucrania”. *bie3: Boletín IEEEE*, núm. 20, 801-814, 2020.

<sup>2</sup> USHAKOVA, T. *Turquía en camino hacia la adhesión a la Unión Europea*. Instituto Nacional de Administración Pública, 2006.

<sup>3</sup> ALLUÉ BUIZA, A. “Turquía en la UE: ¿Adhesión o partenariado privilegiado?”. *La Albolafia: Revista de humanidades y cultura*, (8), 11-30, 2016.

<sup>4</sup> EL PAÍS. “Las elecciones generales en Turquía”. *El País*, 30 de abril de 1983. Disponible en: [https://elpais.com/diario/1983/04/30/internacional/420501610\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1983/04/30/internacional/420501610_850215.html)

<sup>5</sup> VEIGA, F. *El turco: diez siglos a las puertas de Europa*. Debate, 2019. p. 593.

<sup>6</sup> CONSEJO EUROPEO. *Consejo europeo de Helsinki: Conclusiones de la Presidencia*. 10 y 11 de diciembre de 1999.

satisfactoriamente el trabajo de Turquía para seguir con las reformas que le llevaran a cumplir con los criterios de Copenhague. Cabe destacar que dichas relaciones habían experimentado dificultades tras el Consejo Europeo de Copenhague en 2002, donde se dio luz verde a las demás candidaturas, aunque no a la turca<sup>7</sup>.

Después de realizar un análisis sobre el Consejo de Helsinki, se puede deducir que la UE se equivocó otorgando a Turquía la condición de Estado candidato a la adhesión, ya que, aunque Turquía había realizado significativos avances, estaba considerablemente rezagada en comparación con otros países y no cumplía plenamente con los criterios establecidos por el Tratado de la UE (TUE) para la adhesión. Además, previo a conceder a Turquía el estatus de candidato, la UE tuvo que considerar varios factores importantes como la disparidad cultural existente entre ambas partes. Mientras que Turquía es un país de tradición musulmana, la UE se caracteriza por su herencia judeocristiana. Esta divergencia cultural plantea desafíos significativos para la integración de Turquía en la UE, lo que ha generado cierta reticencia entre parte de la ciudadanía europea respecto a la posible adhesión del país. Aunque el TUE establece que la diversidad cultural no debe ser un obstáculo para la adhesión, esta discrepancia plantea una problemática importante en el proceso de integración<sup>8</sup>.

Asimismo, la UE tuvo que abordar la complejidad derivada de la situación geográfica de Turquía, tanto en relación con sus vecinos comunitarios como con aquellos que no forman parte de la UE. La situación geopolítica de los países limítrofes con Turquía plantea obstáculos significativos para su adhesión a la UE. La inestabilidad en Siria, Irán e Irak, marcada por conflictos armados, representa una amenaza potencial para la UE en caso de que Turquía se convierta en Estado miembro. Debido a esto, existe la posibilidad de un aumento de la migración desde estos países hacia Turquía en busca de refugio

---

<sup>7</sup> Consejo Europeo. (2002, diciembre 12-13). Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Copenhague. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/cop\\_es.pdf](https://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/cop_es.pdf)

<sup>8</sup> SZCZEPANSKI, K., Y BRINEY, A. "Facts and History of Turkey". *ThoughtCo*, 23 de junio de 2018. Disponible en: <https://www.thoughtco.com/turkey-facts-and-history-195767>

ante la guerra podría generar una presión migratoria adicional para la UE<sup>9</sup>. Por otro lado, es importante señalar que el TUE establece que un país candidato no debe tener conflictos con los Estados miembros de la UE. Sin embargo, en el caso de Turquía surgen tensiones significativas debido a su disputa territorial tanto con Chipre, derivada de la invasión turca en el norte de la isla<sup>10</sup>, como con Grecia, en relación con cuestiones en el mar Egeo y el Mediterráneo occidental<sup>11</sup>. En lugar de observarse acercamientos para la adhesión, estas tensiones parecen intensificarse en las últimas décadas, especialmente en el caso de Grecia.

En el año 2004, las instituciones europeas evaluaron que Turquía había alcanzado ciertos avances en el cumplimiento de algunos de los criterios políticos exigidos por la UE para que un país candidato pueda adherirse a ella. En este sentido, las opiniones expresadas por las instituciones europeas fueron favorables respecto al aspecto político de Turquía, dado que el Gobierno turco demostraba un compromiso evidente para cumplir con los estándares europeos. Por eso, a partir de 2005, se iniciaron las negociaciones para la inclusión de Turquía en la UE. Sin embargo, en 2010, debido a las tensiones entre Turquía y Chipre, estas negociaciones experimentaron un estancamiento, atribuible a la violación de los Derechos Humanos en territorio turco<sup>12</sup>. Ya en 2006, la Comisión publicó un informe en el cual advirtió de que las reformas en Turquía se habían ralentizado, a lo que se añadía la negativa de Turquía de abrir sus puertos y aeropuertos a los barcos y aviones grecochipriotas. Por todo esto, el Consejo Europeo suspendió las negociaciones hasta que Turquía no cumpliera con el trato que debiera por ser miembros de la UE, lo que les permitiría beneficiarse del acuerdo de Turquía -Unión Aduanera CEE.

---

<sup>9</sup> PÉREZ FERNÁNDEZ, D. “La Política Exterior de Turquía con Siria e Irak bajo el ejecutivo del AKP de la amistad a la confrontación”. *La Albolafia: Revista de Humanidades y Cultura*, núm. 8, 43-60, 2016.

<sup>10</sup> ALGORA WEBER, M. D. El conflicto de Chipre en perspectiva histórica. *Boletín de Información*, (273), 27-46, 2002.

<sup>11</sup> IRIARTE, J. L., y RAHMAN BASARAN, H. *Tensiones entre Turquía y Grecia*. International Law Firm, 23 de noviembre de 2020.

<sup>12</sup> SERRANO, E., Y NAVARRETE ORTIZ, P. “Retos de la adhesión de Turquía a la Unión Europea”. *Desafíos*, 23(1), 97-141, 2011.

En el informe anual de 2014, que evaluó los avances en las negociaciones entre Turquía y la UE, la Comisión expresó su inquietud respecto a la carencia de independencia del poder judicial en el Estado turco. Este señalamiento reflejaba una preocupación clave en el marco de las discusiones sobre la adhesión de Turquía a la UE, evidenciando la necesidad de abordar aspectos fundamentales relacionados con el respeto a los Derechos Humanos y la independencia del sistema judicial<sup>13</sup>. Además, en 2016 hubo un intento de golpe militar en Turquía, el cual no logró tomar el control del poder civil en las ciudades de Estambul y Ankara. A pesar de las repetidas condenas por parte de la UE hacia dicho golpe, Turquía manifestó su decepción por lo que percibió como una falta de apoyo por parte de sus aliados en la UE y la OTAN.

En el año 2017, el presidente Recep Tayyip Erdoğan convocó un referéndum en el Estado con el propósito de ampliar los poderes presidenciales en el que la mayoría de la ciudadanía votó a favor de las modificaciones propuestas. Este acontecimiento tuvo lugar en un contexto en el cual el Parlamento Europeo había decidido poner fin a las negociaciones con Turquía con respecto a su adhesión a la UE.

Las negociaciones de adhesión entre Turquía y la UE se estancaron en el año 2018, año de notable importancia en las relaciones entre ambos. Este punto de inflexión coincidió con la reelección de Recep Tayyip Erdogan como presidente de Turquía y el consiguiente cambio del sistema político del país, de un sistema parlamentario a uno presidencialista, que otorgó mayores poderes al jefe del Estado<sup>14</sup>. Por lo que, desde 2018, la situación democrática en Turquía ha experimentado un retroceso significativo. En primer lugar, se observa un debilitamiento del funcionamiento judicial, con una menor independencia y garantías. Desde la imposición del estado de emergencia, numerosas personas han sido detenidas y permanecen en prisión sin un fundamento legal sólido. La mayoría de estos individuos se encuentran privados de su libertad sin

---

<sup>13</sup> COMISIÓN EUROPEA. *Informe de 2014 sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE*. 2015.

<sup>14</sup> AHVAL. “Turquía sigue siendo una potencia militar que no debe tomarse a la ligera”. *Analista*, 2 de noviembre de 2019.

justificación objetiva, lo que resulta en una violación de sus derechos procesales. Este panorama contrasta con los principios promulgados por el Parlamento Europeo en 2019, que abogan por el respeto y la garantía de los derechos fundamentales en todos los Estados miembros y candidatos de la UE.

En consecuencia, la posibilidad de adhesión de Turquía se ve considerablemente dificultada tras el cambio en su sistema político realizado en el año 2018, dado que no cumple con los estándares de democracia política establecidos por los criterios de Copenhague para los países candidatos. Es imprescindible abordar la problemática política en Turquía, destacando especialmente las violaciones al Estado de Derecho y al respeto de los Derechos Humanos, que se han exacerbado desde la instauración del estado de emergencia.

En vista de estos aspectos concernientes a la situación política de Turquía, se puede concluir que en la actualidad no cumple con los criterios de adhesión establecidos en los artículos 2, 6 y 49 del TUE, lo que implica un obstáculo considerable para su integración en la UE. Además, las conclusiones más recientes emitidas en 2023 reiteran que las negociaciones se encuentran paralizadas. Además, se destaca nuevamente que Turquía ha experimentado un retroceso significativo en el proceso de adhesión.

### **3. CANDIDATURA DE ADHESIÓN A LA UE DE UCRANIA, MOLDAVIA Y GEORGIA**

Pocas semanas después del ataque militar de Rusia, realizado el 24 de febrero de 2022, los jefes de Estado o de Gobierno se reunieron de manera extraordinaria en Versalles en una reunión en la que mostraron su apoyo a Ucrania y condenaron la invasión<sup>15</sup>. Además, el Consejo Europeo manifestó su compromiso de fortalecer los lazos con Ucrania y de brindar apoyo en el proceso de adhesión, en respuesta a la solicitud de adhesión de Ucrania a la UE. Además, los socios instaban a la Comisión a emitir dictámenes relativos a las solicitudes

---

<sup>15</sup> CONSEJO EUROPEO. *Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno. Declaración de Versalles*. 21 y 22 de marzo de 2022.

des de adhesión presentadas por Moldavia y Georgia, países que, si bien enfrentan conflictos con Rusia, lo hacían en una escala menor<sup>16</sup>. Cabe destacar que la guerra en Ucrania ha alterado el paradigma europeo, lo que ha llevado a la UE a reconocer la necesidad de mantener su compromiso con la protección de los valores fundamentales que representa, tales como la democracia y los derechos de los ciudadanos.

En consecuencia, la UE tiene que dar respuesta a esta situación de manera acorde con dichos principios, por lo que considera necesario fortalecer tres áreas primordiales: la capacidad defensiva, la disminución de la dependencia energética y el fomento de una base económica más sólida. Además, la UE tiene con Ucrania, Moldavia y Georgia un compromiso para fortalecer sus vínculos políticos y económicos, destacándose especialmente a través de la Asociación Oriental, en el que las partes trabajan de manera constante y conjunta en la implementación para consolidar aún más la integración económica y la asociación política.

Ucrania solicitó la adhesión a la Unión Europea el 28 de febrero de 2022. Posteriormente, en el Consejo Europeo celebrado el siguiente junio<sup>17</sup>, los jefes de Estado de la UE le concedieron a Ucrania el estatus de país candidato. En consecuencia, se solicitó a la Comisión Europea que presentará un informe al Consejo sobre el grado de cumplimiento de las condiciones detalladas en su dictamen. Tras el cumplimiento de todas estas condiciones por, en diciembre de 2023<sup>18</sup>, los jefes de Estado de la UE decidieron comenzar las negociaciones de adhesión entre la UE y Ucrania.

En cuanto a Moldavia, el 3 de marzo de 2022 solicitó unirse a la UE. Meses después, la UE le otorgó el estatus de país candidato y, el 23 de diciembre de 2023, los jefes de la UE decidieron comenzar las negociaciones<sup>19</sup>. Por su parte, Georgia siguió un proceso muy parecido hacia la adhesión a la UE. La solicitud fue presentada el 3 de marzo de 2022. Posteriormente, el 23

---

<sup>16</sup> *Ídem*.

<sup>17</sup> CONSEJO EUROPEO. *Conclusiones del Consejo Europeo*. 23 de junio de 2022.

<sup>18</sup> CONSEJO EUROPEO. *Conclusiones del Consejo Europeo*. 14 y 15 de diciembre de 2023.

<sup>19</sup> COMISIÓN EUROPEA. *Opinion on Moldova's application for membership of the European Union. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR)*. 16 de junio de 2022.

de junio de 2022<sup>20</sup>, el Consejo Europeo debatió la petición de adhesión, expresando su disposición para convertirlo un país candidato tan pronto como cumpliera con los requisitos establecidos. Finalmente, en diciembre de 2023<sup>21</sup>, Georgia obtuvo dicho estatus, aunque sujeto a la adopción de las medidas necesarias conforme a lo detallado en una Recomendación emitida por la Comisión.

En los últimos años, la idea de la ampliación había perdido relevancia, pero la agresión rusa hacia Ucrania ha cambiado el paradigma europeo, por lo que, actualmente, la UE considera la ampliación una cuestión prioritaria. Por ello, a partir de lo sucedido con la guerra de Ucrania, nos damos cuenta de la importancia de actuar en otros términos, y es que la priorización de la adhesión de Ucrania responde a consideraciones más geopolíticas y de seguridad que económicas, y además, refleja la profundización de divisiones geopolíticas que históricamente han caracterizado a Europa<sup>22</sup>. Por ello, la UE parece estar dispuesta a cambiar sus propias reglas y principios fundamentales debido a los desafíos legales que enfrenta al considerar la admisión de países como Ucrania, Moldavia y Georgia. Además, la ampliación representa una inversión geoestratégica en paz, seguridad, estabilidad y prosperidad, tal y como se manifiesta en la declaración final emitida en la cumbre de Granada del Consejo Europeo.

Además, la adhesión de Ucrania, Moldavia y Georgia al mercado único de Europa y su acceso a fondos y programas de ayuda de la UE podrían estimular el desarrollo económico y la prosperidad en estas naciones, mejorando las condiciones de sus habitantes. También podría promover la colaboración entre los países de la UE y sus vecinos, fortaleciendo la integración económica y política en Europa Oriental y contribuyendo a la estabilidad en la región<sup>23</sup>. Ucrania, Moldavia y Georgia tienen interés en convertirse en

---

<sup>20</sup> CONSEJO EUROPEO. *Conclusiones... 23 de junio... Op. Cit.*

<sup>21</sup> CONSEJO EUROPEO. *Conclusiones... 14 y 15 de diciembre ... Op. Cit.*

<sup>22</sup> SANZ, J. A. “La UE opta por la Europa geoestratégica con la adhesión de Ucrania frente a la Europa económica”. *Público*, 6 de octubre de 2023. Disponible en: <https://www.pubblico.es/internacional/adhesion-ucrania-ue-opta-europa-geoestrategica-frente-europa-economica.html>

<sup>23</sup> CONSEJO EUROPEO. *Conclusiones del Consejo Europeo*. 26 y 27 de octubre de 2023.

miembros debido a los beneficios económicos y sociales asociados con la membresía, así como a la seguridad que proporciona. Es importante destacar que, como hemos mencionado anteriormente, tal y como recoge el artículo 42.7 del TUE, y considerando los conflictos vigentes de los tres países con Rusia, la adhesión a la UE les brindaría apoyo y ayuda por parte de los demás Estados miembros en caso de una agresión armada.

#### **4. IMPACTO DE LAS CANDIDATURAS EN EL PROCESO DE ADHESIÓN DE TURQUÍA A LA UE**

Ucrania, Moldavia, Georgia y Turquía enfrentan desafíos comunes, entre los que se incluyen la lucha contra la corrupción, la influencia geopolítica y las tensiones con Rusia. A pesar de las dificultades inherentes a cada contexto nacional, estos países se encuentran en distintos niveles de avance respecto a estos desafíos. Respecto a Turquía, el país ha esperado durante más de una década su posible ingreso a la UE. La perspectiva de la ampliación de la UE hacia Georgia, Moldavia y Ucrania desplaza el centro de gravedad de Europa hacia el este del continente, lo que evidencia desafíos compartidos en la región.

En primer lugar, es importante destacar los conflictos territoriales y las tensiones regionales, ya que estos cuatro países han presentado conflictos y enfrentamientos con países vecinos o con grupos separatistas internos. En el caso de Ucrania, tiene que hacer frente al conflicto armado por la invasión de Rusia, Moldavia lidia con el conflicto en Transnistria, Georgia tiene disputas con Rusia sobre Abjasia y Osetia del Sur, mientras que Turquía enfrenta conflictos con grupos separatistas kurdos<sup>24</sup>. Además, los cuatro países tienen relaciones complejas con Rusia, lo que influye en su política exterior, seguridad y desarrollo interno. La presencia de intereses geopolíticos y la influencia rusa pueden obstaculizar los esfuerzos de estos países para avanzar en su integración euroatlántica.

---

<sup>24</sup> DODMAN, B. “Moldavia, luego Georgia, ahora Ucrania: cómo Rusia construyó muros en el espacio postsoviético”. *France 24*, 23 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.france24.com/es/europa/20220223-ucrania-donbass-rusia-estrategia-georgia>

Por otro lado, la corrupción y la debilidad institucional son problemas persistentes, lo que dificulta el desarrollo económico, la gobernanza efectiva y la confianza pública en las instituciones gubernamentales. Por ello, Ucrania, Moldavia, Georgia y Turquía se enfrentan al desafío de fortalecer sus instituciones democráticas y mejorar el estado de derecho. Esto incluye la protección de los derechos humanos, la independencia judicial, la libertad de prensa y la lucha contra la corrupción, valores fundamentales de la UE<sup>25</sup>. Por último, aunque han experimentado avances en términos de desarrollo económico y modernización, Ucrania, Moldavia, Georgia y Turquía enfrentan desafíos en la diversificación económica, la mejora de la competitividad, la creación de empleo y la atracción de inversiones extranjeras<sup>26</sup>. Por ello, aunque estos países están realizando esfuerzos por cumplir con los criterios establecidos en el TUE para adherirse a la UE, todavía les queda un largo camino.

Según los últimos informes de la Comisión, se observa que el proceso de adhesión de Ucrania y Moldavia avanza favorablemente, ya que estos países están llevando a cabo las reformas requeridas por la UE para su integración. Por su parte, Georgia ha sufrido un retroceso en sus negociaciones debido a la aprobación de la Ley de Agentes Extranjeros, de inspiración rusa. Esta norma exige que a las entidades jurídicas no comerciales se registren como agentes de influencia extranjera en caso de estar financiadas en más de un 20% por fuentes ajenas al país, lo que podría debilitar la acción de la sociedad civil y pondría en peligro los Derechos Humanos al atacar de una forma directa a las ONG. Debido a esto, la UE pidió a Georgia la retirada de esta nueva ley debido a que afecta a los principios democráticos que promulga la UE, de lo contrario las negociaciones se verán considerablemente afectadas<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> AEMISEGGER, C. (2024, enero 31). Ucrania y Moldavia avanzan en la lucha contra la corrupción mientras Georgia y Turquía retroceden. *EURACTIV*, 31 de enero de 2024. Disponible en: <https://euroefe.euractiv.es/section/ampliacion/news/ucrania-y-moldavia-avanzan-en-la-lucha-contra-la-corrupcion-mientras-georgia-y-turquia-retroceden/>

<sup>26</sup> GIMENO IBÁÑEZ, E. A. “Análisis de la Política Europea de Vecindad (PEV)”. *Comillas Universidad Pontificia*, 2022.

<sup>27</sup> Parlamento Europeo. (2024). Resolución sobre los intentos de reintroducir una ley sobre agentes extranjeros en Georgia y sus restricciones sobre la sociedad civil [B9-0246/2024]. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2024-0246\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2024-0246_ES.html)

En el caso de Turquía, el proceso se encuentra estancado y, en lugar de avanzar, parece retroceder, especialmente tras el referéndum en el que el presidente Erdogan obtuvo mayores poderes. Esta sería la primera reforma que debería abordar Turquía si desea reactivar las negociaciones de adhesión, mientras que otras reformas, como las económicas, sociales y que promuevan el respeto a los principios democráticos de la UE, serían secundarias<sup>28</sup>.

Además, la integración de Ucrania, Moldavia y Georgia a la UE podría conllevar cambios sustanciales en la dinámica regional, especialmente en relación con Turquía. El interés de estos países por unirse a la UE podría incidir en las relaciones y la cooperación entre esta última y Turquía. Asimismo, la adhesión de dichos países al bloque comunitario podría tener implicaciones significativas en la política exterior y las relaciones bilaterales entre Turquía y la UE, con potenciales repercusiones en aspectos como el comercio, la seguridad y la cooperación política a nivel regional. Es importante subrayar que las negociaciones para la adhesión de Turquía a la UE actualmente se encuentran paralizadas, lo cual añade un componente adicional a la dinámica en evolución en la región<sup>29</sup>.

Las relaciones de Turquía con otros países de Europa del Este y su posición geopolítica pueden ejercer influencia en la percepción de su candidatura dentro de la UE. Los cambios en la dinámica política de países vecinos como Ucrania, Moldavia y Georgia podrían afectar indirectamente la percepción de Turquía como candidato a la UE, en función de la evolución de dichas relaciones y alianzas regionales. La adhesión de Ucrania, Moldavia y Georgia a la UE podría instaurar cambios sustanciales en el proceso de adhesión desde una perspectiva jurídica ya que, este proceso conllevaría la integración de dichos países en un marco legal y normativo más amplio<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> COMISIÓN EUROPEA. *Paquete de ampliación 2023*. 8 de noviembre de 2023.

<sup>29</sup> PÉREZ GIL, L. V. “El estatuto de los países candidatos a la adhesión a la Unión Europea: análisis de los casos de Georgia, Moldavia y Ucrania”. *Cuaderno de Trabajo*, 2022. pp. 1-13.

<sup>30</sup> Ley 11/2023, de 8 de mayo, de trasposición de Directivas de la Unión Europea en materia de accesibilidad de determinados productos y servicios, migración de personas altamente cualificadas, tributaria y digitalización de actuaciones notariales y registrales; y por la que se modifica la Ley 12/2011, de 27 de mayo, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o

En primer lugar, la inclusión de Moldavia, Ucrania y Georgia requeriría un reajuste de los criterios de adhesión existentes para reflejar las realidades políticas, económicas y sociales de estos países. Esto podría implicar cambios en áreas como el estado de derecho, la economía de mercado y la capacidad administrativa<sup>31</sup>. La incorporación de países con diferentes culturas, idiomas y tradiciones aumentaría la diversidad dentro de la UE. Esto podría conducir a la necesidad de revisar políticas y procedimientos para garantizar la inclusión y la igualdad de trato entre todos los estados miembros. Además, con la adhesión de Moldavia, Ucrania y Georgia, la UE podría enfrentarse a procesos de negociación de adhesión más complejos en el futuro. Esto se debe a la variedad de intereses y desafíos que cada país candidato presenta, lo que requeriría una mayor flexibilidad y capacidad de negociación por parte de la UE, lo que podría tener un impacto en las políticas internas y externas, ya que la incorporación de nuevos miembros cambiaría el equilibrio político en la UE, lo que podría influir en la formulación de políticas tanto a nivel interno como externo.

Por otro lado, la adhesión de Ucrania, Moldavia y Georgia, además de los otros países candidatos, tendría que traer consigo la modificación del TUE. De hecho, la inclusión de hasta diez miembros en 2004, más las incorporaciones de Bulgaria y Rumanía en 2007 y de Croacia en 2013, obligaron a la modificación de los Tratados, por lo que es evidente que para la próxima adhesión sería imprescindible la modificación del TUE. En primer lugar, porque como sucedió en Niza, habría que preparar las instituciones europeas para acoger a tantos nuevos países. En segundo lugar, porque habría que modificar la toma de decisiones respecto a la política exterior, ya que la actual necesidad de unanimidad, muy difícil de alcanzar con veintisiete socios, sería imposible de mantener con hasta nueve nuevos Estados.

---

producidos por materiales radiactivos. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 110, 9 de mayo de 2023.

<sup>31</sup> CONSEJO GENERAL DE ABOGACÍA ESPAÑOLA. *El Consejo Europeo acuerda conceder a Ucrania y Moldavia el estatuto de país candidato a la UE*. Abogacía Española, 28 de junio de 2022.

## 5. CONCLUSIONES

Tras el análisis realizado a las candidaturas de Turquía, Ucrania, Moldavia y Georgia, se pueden extraer una gran variedad de conclusiones.

En primer lugar, es una realidad que la situación política de Turquía está muy alejada a la exigida por la UE, sobre todo después del cambio de sistema político, ya que no se puede garantizar la independencia de las instituciones. En cuanto a los valores fundamentales que promueve la UE, hay que resaltar el hecho de que Turquía no los respeta en muchos aspectos, por lo cual, por lo que difícilmente podrá promoverlos tal y como exige el art. 49.2 del TUE. Además de estas diferencias políticas, destacan los conflictos con Chipre y Grecia, que impiden un acercamiento más profundo hacia la adhesión. Por ello, es evidente que la UE cometió un error al otorgarle a Turquía el estatus de país candidato, entre otros motivos porque esas tensiones territoriales ya existían en el momento de la concesión.

Por otro lado, las candidaturas de Ucrania, Moldavia y Georgia están siguiendo un camino muy diferente al de Turquía. Esto se debe a que la agresión rusa ha cambiado el paradigma europeo y ha hecho de la adhesión de estos países en una prioridad muy necesaria desde una perspectiva geopolítica. Por ello, se considera que la adhesión de Ucrania, Moldavia y Georgia podría traer consigo cambios a nivel jurídico que podría beneficiar a Turquía. Sin embargo, y aunque existen similitudes en cuanto a las candidaturas, es muy poco probable que Turquía realice una profunda reforma que equipare su proceso al de estos países y la acerque a la UE, por lo que, mientras que la adhesión de Ucrania, Moldavia e incluso Georgia podría materializarse en un futuro próximo, la adhesión de Turquía a la UE se encuentra cada vez más lejana.



**IV. AVANCES Y CONSIDERACIONES JURÍDICAS  
DE INTERÉS DE CARA AL NUEVO CICLO  
POLÍTICO EUROPEO**



# LA CELEBRACIÓN DE ACUERDOS INTERNACIONALES COMO HERRAMIENTA JURÍDICA FUNDAMENTAL PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UE

PAULA CISNEROS CRISTÓBAL\*

**SUMARIO:** 1. Introducción / 2. La acción exterior de la UE y el concepto de acuerdo internacional en el Derecho de la UE / 3. La subjetividad internacional de la UE y la regulación del procedimiento para la celebración de acuerdos internacionales / 4. Ideas finales

## 1. INTRODUCCIÓN

No cabe duda de que el multilateralismo se presenta para la UE como una de las principales vías para hacer frente a problemas de carácter global. Ante la actual coyuntura internacional, la UE apuesta por la cooperación con terceros Estados como la principal forma de abordar los desafíos mundiales que, a día de hoy, no son escasos ni de sencilla resolución.

Desde su creación, los Estados miembros han trabajado para que la Unión sea mucho más que un área de integración económica. Uno de los objetivos fundamentales es que la UE se presente como un actor internacional de ámbito global de peso, que pueda interactuar y desarrollar una acción exterior mucho mayor que la que los Estados miembros pueden llevar a cabo de forma individual. A través de la interacción con terceros Estados la Unión pretende defender sus intereses, pero también promover los valores europeos, compensando de este modo, y en cierta forma, su menor peso político en relación con otras potencias mundiales. Esa acción exterior de la UE se desarrolla a través de diferentes instrumentos entre los que se encuentra la firma de acuerdos internacionales con terceros, objeto fundamental de este trabajo.

---

\* Doctora en Derecho por la Universidad de Zaragoza y profesora ayudante doctor en el Centro Universitario de la Defensa (Academia General Militar). Sus investigaciones se centran en el ámbito del Derecho Internacional Público.

Los acuerdos resultan una herramienta esencial para la apuesta de la Unión por el multilateralismo basado en unas normas comunes jurídicamente vinculantes.

Los artículos 3, 4, 207 y 216 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) disponen las facultades jurídicas de la Unión para la negociación y celebración de acuerdos comerciales, así como sus competencias en este ámbito. Estos acuerdos con Estados no pertenecientes a la UE o con organizaciones internacionales (OOII) forman parte del Derecho de la UE, excluyéndose de la distinción entre Derecho primario u originario y Derecho derivado o secundario, formando una categoría propia, *sui generis*.

A continuación, se analizan los objetivos de la acción exterior de la UE, para proseguir con un estudio relativo a la figura del acuerdo internacional en el marco del Derecho de la UE, resaltándolo de este modo como herramienta jurídica fundamental para la consecución de los fines de la Unión en el ámbito internacional.

## **2. LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UE Y EL CONCEPTO DE ACUERDO INTERNACIONAL EN EL DERECHO DE LA UE**

En el artículo 21 del Tratado de la UE (TUE) se dispone que la acción de la UE en la escena internacional se debe basar en los propios principios inspiradores de su creación —los mismos que, por otro lado, trata de fomentar en el resto del mundo, a través de diversos instrumentos—, estos son: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional.

También encontramos recogidos en esta misma disposición los principales objetivos que pretende alcanzar la Unión a través de su acción exterior: la defensa de los valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad de la UE; la consolidación y el respaldo de la democracia, el Estado de Derechos, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional; el mantenimiento de la paz, la prevención de los conflictos y el

fortalecimiento de la seguridad internacional —conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París—; el apoyo al desarrollo sostenible de los países en desarrollo con el objetivo de erradicar la pobreza; el fomento de la integración de todos los Estados en la economía mundial —fundamentalmente a través de la supresión de obstáculos al comercio internacional—; la contribución a la elaboración de medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales; la ayuda a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano y, finalmente, la promoción de un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial.

Para alcanzar todos estos objetivos la UE basa su actuación en lo regulado en los artículos 21 a 46 del TUE y 205 a 222 del TFUE, donde se dota a la Unión de los instrumentos precisos para relacionarse y cooperar con terceros Estados y organizaciones internacionales. Es fundamental que la UE mantenga una coherencia entre su acción exterior y el resto de las políticas europeas. Esta exigencia se regula, precisamente, en el mismo artículo 21 del TUE. Igualmente, es preciso reseñar que la acción exterior de la Unión abarca varios dominios, todos ellos recogidos en la regulación previamente citada: Política Exterior y de Seguridad Común PESC, incluida la Política Común de Seguridad y Defensa, cooperación para el desarrollo, las acciones de ayuda humanitaria a terceros países víctimas de catástrofes naturales o de origen humano, la ayuda en el ámbito financiero a terceros Estados en desarrollo, la política comercial y la cláusula de solidaridad recogida en el artículo 222 del TFUE. En este sentido, dentro del marco de actuación de la Unión para la consecución de sus objetivos en materia internacional, los acuerdos internacionales resultan, bajo nuestra opinión, la herramienta jurídica fundamental, recogidos en los artículos 216 a 219 del TFUE.

Los tratados internacionales constituyen una de las fuentes materiales del Derecho Internacional Público<sup>1</sup> y pueden ser definidos como los acuerdos celebrados por escrito entre Estados o entre Organizaciones Internacionales — o entre Estados y Organizaciones Internacionales entre sí—, regidos por el Derecho Internacional, que consten en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular. Además, este compromiso debe tener fuerza vinculante. Esta noción coincide con la que recogen el artículo 2 de las dos Convenciones de Viena sobre el Derecho de los Tratados<sup>2</sup>. Respecto a la obligatoriedad de estos, se desprende del artículo 26

---

<sup>1</sup> Así lo establece el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia en su apartado 1: «La Corte, cuya función es decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar: a. las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes (...)». En relación a los tratados internacionales: CORTEN, O. y KLEIN, P. (Dirs.). *Les Conventions de Vienne sur le droit des traités. Commentaire article per article*. Bruylant, 2006; KLABBERS, J. *The concept of Treaty in International Law*, Kluwer Law International; 1996; REUTER, P. y CAHIER, Ph. *Introduction au droit des traités*. P.U.F., 1995; BARBERIS, J. “Le concept de traité international et ses limites”. *Annuaire Français de Droit International*, vol. 30, 239-270, 1984; PÉREZ VERA, E. “Los problemas de interpretación en el Convenio de Viena sobre el derecho de los tratados”. *Anuario de estudios sociales y jurídicos*, núm. 2, 75-120, 1973.

<sup>2</sup> Nos referimos a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969, aplicable a los tratados entre Estados, y a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones internacionales o entre Organizaciones internacionales, de 21 de marzo de 1986. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 23 de mayo de 1969, codifica con vocación universal las cuestiones esenciales del proceso de celebración y entrada en vigor de los tratados internacionales celebrados entre Estados, así como su observancia, aplicación e interpretación. Si bien no abarca la regulación de cuestiones como la sucesión de Estados en materia de tratados o la responsabilidad derivada del incumplimiento, puede seguir considerándose como «el Tratado de los tratados» y el reflejo del Derecho consuetudinario en la materia. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 21 de marzo de 1986, que aún no ha entrado en vigor, completa el ámbito de aplicación material de la Convención de 1969 y regula los tratados entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales, así como los tratados celebrados entre organizaciones internacionales. Salvo Francia y Rumanía, los restantes veinticinco Estados miembros de la UE han firmado y ratificado la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 (véanse las fechas de ratificación o adhesión de cada uno de ellos en la colección de tratados de Naciones Unidas en [https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=080000028003902f&cclang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=080000028003902f&cclang=_en)). Respecto a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones internacionales o entre Organizaciones internacionales de 1986 (véase [https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=080000028004bfbd&cclang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=080000028004bfbd&cclang=_en)), Eslovenia, Finlandia, Francia, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Polonia, Portugal y Rumanía son los Estados miembros de la Organización

de ambas Convenciones<sup>3</sup>. Aunque se pueda acudir a la normativa internacional para abordar el estudio general del procedimiento de celebración de acuerdos internacionales<sup>4</sup>, se debe tener en consideración que cada sujeto internacional, sea Estado, sea Organización Internacional, posee un procedimiento de conclusión con características particulares en el plano interno.

En palabras del propio Tribunal de Justicia en su Dictamen 1/75, de 11 de noviembre de 1975<sup>5</sup>, para la UE un tratado internacional es «todo com-

---

no signatarios de esta Convención. La Convención de 1986 no ha entrado todavía en vigor. Debía ser ratificada por treinta y cinco Estados y, hasta el momento, solo treinta y dos países la han ratificado (las Organizaciones internacionales no se tienen en cuenta a este respecto). Esta Convención fue fruto del proceso de codificación del Derecho de los tratados celebrados entre Estados y Organizaciones internacionales o entre las propias Organizaciones internacionales. La codificación estuvo marcada por la aspiración de las Organizaciones, que deseaban que se les aplicase el mismo régimen que a los Estados en materia de tratados, pero, al mismo tiempo, con normas que se adaptasen a sus necesidades y que no les limitasen en su producción jurídica futura. En realidad, que el propio devenir de su actividad marcarse el alcance de esta normativa de forma progresiva. La CEE participó activamente en las negociaciones y formuló observaciones, sin embargo, la UE no ha firmado el tratado, ni ha manifestado su consentimiento en obligarse. Su participación en el debate del proyecto tenía como objetivo evitar que la Conferencia se convirtiera en fuente normas en la práctica y que estas se utilizasen en su contra. También fue una oportunidad para que, tanto los Estados como las Organizaciones, conocieran sus normas y prácticas en el ámbito internacional y demostrar su estatus. A pesar de no haber firmado ni manifestado su consentimiento, el TJUE reconoce el carácter consuetudinario de varias de las normas recogidas en las Convenciones de 1969 y 1986. Encontramos muchas más referencias en su jurisprudencia a la Convención de 1969 que a la de 1986 y, además, jamás se aplican estas normas consuetudinarias a los Tratados constitutivos de la UE, pues se considera el Derecho originario un ordenamiento jurídico autónomo, lo que produce una dicotomía en la aplicación del Derecho de los tratados en el ámbito de la UE. Vid.: ANDRÉS SAENZ DE SANTA MARÍA, P. “La UE y el Derecho de los Tratados: una relación compleja”. *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 68/2, 51-102, 2016.

<sup>3</sup> El artículo 26 de la Convención de Viena de 1969 hace referencia al *Pacta sunt servanda*: «Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe». Del mismo modo, el artículo 26 de la Convención de Viena de 1986 también se refiere al *Pacta sunt servanda*, con una disposición idéntica.

<sup>4</sup> Vid.: CORTEN, O. y KLEIN, P. (Eds.). *The Vienna Conventions on the Law of Treaties. A Commentary*, vol. I, Oxford University Press, 2011.

<sup>5</sup> Dictamen del Tribunal de Justicia, de 11 de noviembre de 1975, sobre el proyecto de acuerdo sobre una norma para los gastos locales de la OCDE, Rec. 1975, p. 1355, EU:C:1975:145 (Véase versión en español <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=104482&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=131389>).

promiso adoptado por sujetos de Derecho internacional que tenga fuerza vinculante, cualquiera que sea su calificación», definición que encaja a la perfección con las antes mencionadas descripciones de «tratado internacional» que efectúa el artículo 2 de ambas Convenciones de Viena sobre Derecho de los Tratados. Esta concepción de los acuerdos internacionales supone que la Unión no restringe este concepto a aquellos tratados escritos o verbales vinculantes con terceros sujetos de Derecho internacional, sino que es posible que la mencionada definición incluya los actos unilaterales de la Unión<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Sobre los actos unilaterales de la UE, véase DE PIETRI, D. “La doctrina de los actos unilaterales pasa inadvertida: Comentario a la sentencia de la Gran Sala del Tribunal de Justicia de 26 de noviembre de 2014, asuntos acumulados C-103/2012 y C-165/2012, Parlamento Europeo y Comisión/Consejo”. *La Ley*, núm. 24, 22-32, 2015. Dicho comentario hace referencia a la sentencia que califica como acuerdo internacional la Declaración dirigida a la República Bolivariana de Venezuela sobre la concesión de posibilidades de pesca en aguas de la Unión a los buques pesqueros que enarbolan el pabellón de la República Bolivariana de Venezuela en la zona económica exclusiva de la Guayana francesa (DO 2012, L 6, p.8). Tanto el PE como la Comisión interpusieron recurso de anulación contra el Consejo, en relación con la adopción de dicha Decisión. En sus demandas ambos consideraban que la base jurídica usada para promulgarla era errónea y, por ello, solicitaban la anulación de esta. Adoptando la Decisión 2012/19/UE, el Consejo buscaba regular el acceso de los buques que enarbolasen pabellón de Venezuela en la zona económica exclusiva (ZEE) de un Estado miembro (Francia, a quien corresponden las costas de la Guayana francesa), evitando la negociación y celebración de un acuerdo internacional. Se consideró que, a través de una declaración unilateral, se daba una respuesta rápida a una necesidad con no demasiado impacto para la pesca de la UE (si bien los desembarcos de los buques pesqueros venezolanos tienen importancia económica y social para la región y llevan décadas de actividad en la zona), evitando las dilaciones de un tratado internacional, y cumpliendo las mismas funciones que un acuerdo de pesca, pues generaba derechos y obligaciones internacionales para ambas partes. El problema reside en que, para que un tercer Estado sea autorizado a pescar en aguas de la Unión, debe haber un acuerdo internacional de pesca entre ambas partes, conforme al Reglamento (CE) núm.1006/2008 del Consejo. En este caso, el Consejo ha utilizado como base jurídica para adoptar la Decisión el artículo 43.3 TFUE en relación con el artículo 218.6.b TFUE. Por otro lado, Parlamento y Comisión defendían que la Decisión debería haberse adoptado conforme al artículo 43.2 TFUE en relación con el artículo 218.6.a.v TFUE, puesto que era equivalente a un tratado internacional relativo al acceso a las aguas de la UE por parte de un tercer Estado y necesitaba ser aprobado por el PE. El TJUE estimó que el objeto de la declaración no era “la fijación y reparto de las posibilidades de pesca” (en el sentido del artículo 43.3 TFUE), sino ofrecer a Venezuela la posibilidad de explotar la ZEE de la Guayana francesa en las condiciones fijadas por la UE, esto supone que el Tribunal interpreta el acto como un acuerdo internacional, reforzando su interpretación amplia de los mismos. No obstante, el Tribunal de Luxemburgo decidió anular la Decisión al considerar que el acto debía haber tomado como base jurídica el artículo 43.2 TFUE en relación con el artículo 216.6.a.v TFUE. La calificación del acto como tratado internacional, impide que el TJUE se pronuncie sobre la capacidad

Merece la pena hacer mención al hecho de que, en el ámbito de la UE, el uso de la terminología propia del Derecho de los tratados presenta singularidades. Autores como González Alonso y Andrés Sáenz de Santa María<sup>7</sup> han recordado que la expresión «tratado» en el marco comunitario está destinada a los Tratados constitutivos, es decir, al Derecho originario, mientras que los demás textos convencionales con terceros Estados u otras Organizaciones internacionales reciben la denominación de «acuerdo». Observamos que esta distinción terminológica se hace especialmente patente en las versiones inglesas de los textos, así como en la doctrina científica y bibliografía disponible en este idioma. En el caso de las traducciones al español, si bien observamos que en los textos publicados en el Boletín Oficial del Estado (BOE) o en el Diario Oficial de la UE (DOUE) en su versión en castellano se respeta esta distinción, la doctrina científica, así como otros recursos bibliográficos, utilizan indistintamente «tratado» y «acuerdo» en el caso de los textos convencionales entre la UE y terceros sujetos. A pesar de ello, entendemos que, en el caso del Derecho de la Unión, siempre existirá una preferencia en el uso del término «tratado» para referirnos al Derecho originario y una preferencia en el uso de «acuerdo» para los textos convencionales con terceros, aunque no exista un específico significado legal que los distinga, sino que, más bien, se trata de un uso que intenta evitar la confusión en el ámbito interno. Así mismo lo afirma Wessel:

---

de la UE para emitir actos internacionales que le vinculen internacionalmente. En cuanto a la interpretación realizada por la abogada general Sharpston, se aleja de esta noción amplia de acuerdo internacional del TJUE y considera que la UE puede emitir una declaración unilateral vinculante, pues su personalidad jurídica internacional se lo permite, si bien respecto a esta Decisión, podía ser una declaración unilateral vinculante para la UE o una declaración que produciría efectos jurídicos únicamente tras su posterior aceptación por parte de Venezuela y, en este caso, el tercer Estado no había aceptado obligarse como un acuerdo celebrado entre ambos. Vid.: OANTA, G. A. “Tres sentencias claves para la delimitación del contorno jurídico de las competencias convencionales de la UE en el ámbito pesquero”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 201-23, 2016. p. 53.

<sup>7</sup> Vid.: GONZÁLEZ ALONSO, L. N. “Disposición adicional segunda. Régimen de la acción exterior de la UE”, en ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., Díez-Hochleitner, J. y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (Dirs.). *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales*. Cizur Menor, Civitas Thomson Reuters, 959, 2015. ANDRÉS SAENZ DE SANTA MARÍA, P. “La UE y el Derecho de los Tratados: una relación compleja”. *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 68/2, 2015. p. 5.

*The use of term “international agreement” rather than “treaty” therefore has no specific legal meaning, but at least it prevents confusion as in EU law the term ‘treaties’ is reserved for the TEU and the TFEU as well as for the accession Treaties. In other words, for primary EU law<sup>8</sup>.*

### **3. LA SUBJETIVIDAD INTERNACIONAL DE LA UE Y LA REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO PARA LA CELEBRACIÓN DE ACUERDOS INTERNACIONALES**

En cuanto a la subjetividad internacional de la UE, imprescindible para la celebración de acuerdos internacionales, esta se manifiesta inequívocamente a través del reconocimiento expreso de su personalidad jurídica internacional en el artículo 47 del Tratado de la Unión Europea, incluido en la modificación llevada a cabo por el Tratado de Lisboa<sup>9</sup>. Con anterioridad a la firma de este tratado de revisión, la extinta Comunidad Europea ya actuaba como sujeto internacional a través de la celebración de acuerdos internacionales con terceros<sup>10</sup>, pues la personalidad jurídica internacional de la Organización estaba recogida ya en el artículo 210 del Tratado de Roma de 1957, constitutivo de la Comunidad Económica Europea, cuyo texto es el mismo que el del vigente artículo 47 TUE. Como consecuencia, Tanto las Comunidades Europeas como la propia UE son, inequívocamente, sujetos de Derecho internacional<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> WESSEL, R.A. *Close Encounters of the Third Kind. The Interface between the EU and International Law after the Treaty of Lisbon*. Sieps, 2013. p. 38.

<sup>9</sup> TRATADO DE LISBOA por el que se modifican el Tratado de la UE y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (2007/C 306/01) DO C 306 de 17.12.2007, pp. 1-271, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. En su artículo 47, incluido en el Título VI (Disposiciones Finales) se dispone: «la Unión tiene personalidad jurídica».

<sup>10</sup> La personalidad jurídica internacional de la Organización ya estaba recogida en el artículo 210 del Tratado de Roma de 1957, constitutivo de la Comunidad Económica Europea, que tiene el mismo contenido que el actualmente vigente artículo 47 del Tratado de la UE citado en el texto. Es decir, las Comunidades Europeas no actuaban “por su cuenta y riesgo” firmando tratados internacionales. Tanto las previas Comunidades como la actual Unión son sujetos de Derecho internacional.

<sup>11</sup> Cabe citar algunas obras en relación al Derecho internacional, el Derecho de los tratados y el Derecho comunitario: ODERMATT, J. “The Use of International Treaty Law by the Court of Justice of the European Union”. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, num.

La UE, al ser una organización internacional, no está en posesión de una competencia general para celebrar acuerdos sobre cualquier materia, como sí ocurre con los Estados. La capacidad de una organización internacional para celebrar tratados se rige por las reglas de dicha organización<sup>12</sup>, por ello, la Unión solo puede actuar en la medida en que sus tratados constitutivos se lo permitan<sup>13</sup>. De cualquier modo, la capacidad de la UE de vincularse a través de acuerdos con terceros sujetos<sup>14</sup> es notablemente superior a la de cualquier otra

---

17, 2015. pp. 121-144; CANNIZZARO, E., PALCHETTI, P. y WESSEL, R. A. (Eds.), *International Law as Law of the European Union*. Martinus Nijhoff, 2012. MARTÍNEZ CAPDEVILLA, C. *Los Acuerdos Internacionales de la UE en el tercer pilar*. Cizur Menor, Thomson, Civitas, 2012; PASCUAL VIVES, F. J. *El Derecho de los Tratados en la jurisprudencia comunitaria*. Tirant lo Blanch, 2009; CREMONA, M. (Ed.). *Developments in EU External Relations Law: Collected Courses of the Academy of European Law*. Oxford University Press, 2008; CREMONA, M. y DE WITTE, B. (Eds.), *EU Foreign Relations Law: Constitutional Fundamentals*. Hart Publishing, 2008; DASHWOOD, A. y MARESCEAU, M. (Eds.), *Law and Practice of EU External Relations: Salient Features of a Changing Landscape*. Cambridge University Press, 2008; WOUTERS, J., NOLLKAEMPER, A. y DE WET, E. (Eds.). *The Europeanisation of International Law: The Status of International Law in the EU and its Member States*. T.C.M., Asser Press, 2008; VERVEY, D. R. *The European Community the European Union and the International Law of Treaties. A Comparative Legal Analysis of the Community and Union's External Treaty-Making Practice*. T.M.C., Asser Press, 2004, y Díez-Hochleitner, J. *La posición del Derecho Internacional en el Ordenamiento Comunitario*. McGraw-Hill, 1998.

<sup>12</sup> El artículo 6 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 21 de marzo de 1986 así lo dispone.

<sup>13</sup> El artículo 2.1.j de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 21 de marzo de 1986 determina que se entiende por “reglas de la organización” los instrumentos constitutivos de la organización, sus decisiones y resoluciones adoptadas de conformidad con estos y su práctica establecida. En el caso de la UE se consideran reglas de la organización fundamentalmente a los Tratados constitutivos, Derecho primario de la Organización, así como el Derecho Derivado.

<sup>14</sup> El artículo 216 TFUE establece la capacidad general de la UE para celebrar acuerdos internacionales: «1. La Unión podrá celebrar un acuerdo con uno o varios terceros países u organizaciones internacionales cuando así lo prevean los Tratados o cuando la celebración de un acuerdo bien sea necesaria para alcanzar, en el contexto de las políticas de la Unión, alguno de los objetivos establecidos en los Tratados, bien esté prevista en un acto jurídicamente vinculante de la Unión, o bien pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas. 2. Los acuerdos celebrados por la Unión vincularán a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros».

Otros preceptos del TFUE y del TUE se refieren a distintos acuerdos de carácter específico que puede concluir la Unión, por ejemplo, el artículo 8 TUE hace referencia a los acuerdos de vecindad, el artículo 37 TUE, recoge la competencia de la Unión para concluir acuerdos

organización internacional, debido a su alto grado de integración<sup>15</sup>, además, se va a observar cierta complejidad en su estudio debido a una serie de cuestiones que todavía presentan dudas incluso para la propia doctrina científica<sup>16</sup>. Esta misma afirma que la celebración de tratados internacionales con terceros sujetos internacionales se rige por el principio de atribución y, por otro lado, por el carácter funcional de las competencias. Respecto a estas últimas, se debe reconocer que el propio TUE, así como el TFUE, recogen numerosos artículos en los que se atribuyen, expresamente, determinadas competencias a la UE para la celebración de acuerdos internacionales. La mencionada capacidad «superior» de la Unión, en relación con cualquier otra Organización Internacional, para vincularse a través de tratados internacionales con terceros sujetos internacionales, viene determinada por su mayor integración, reflejada en los límites a los poderes estatales, que han cedido parte del ejercicio de su soberanía a través de la transferencia del ejercicio de sus competencias soberanas. Es interesante recalcar que determinados autores afirman que en la UE esa «limitación» de los poderes del Estado ha sido sustituida por una «transferencia» de poderes,

---

internacionales en el ámbito de la política exterior y de seguridad común (PESC), el artículo 186 del TFUE atribuye competencia a la UE para la cooperación en materia de investigación, desarrollo tecnológico y demostración, el artículo 191 de ese mismo cuerpo legal hace referencia a la competencia para la celebración de tratados con terceros en materia de medio ambiente, mientras que el artículo 207 TFUE dispone sobre la competencia en relación con el comercio internacional, el artículo 209 TFUE sobre cooperación al desarrollo, el artículo 212 TFUE sobre cooperación económica, financiera y técnica o el artículo 217 del mismo tratado constitutivo, que hace referencia a la asociación con terceros sujetos internacionales.

<sup>15</sup> En el mismo sentido la doctrina asevera que «en su seno no solo existe una limitación de poderes estatales sino también una transferencia de competencias soberanas de sus Estados miembros, la cual se ejerce mancomunadamente». CIENFUEGOS MATEO, M. *Los procedimientos de celebración de acuerdos internacionales por la UE tras el Tratado de Lisboa*. JMB Bosch Editor, 2017. p. 19.

<sup>16</sup> Algunas de estas cuestiones hacen referencia a las competencias de la Unión para celebrar tratados internacionales con terceros, a los diversos procedimientos de celebración o los diversos tipos de acuerdos existentes, entre otras. El Tratado de Lisboa trata de sistematizar la capacidad de la Unión para la conclusión de acuerdos en el título V de la Quinta Parte («Tratados Internacionales»), sin embargo, como bien afirman Mangas y Liñán (2016), esta suerte de agrupación no logra acabar con «la ausencia de sistemática que caracteriza a la regulación que prevé el Tratado en este ámbito» y no aporta «una visión global, ni siquiera absolutamente real, del alcance y contenido de la capacidad convencional de la Unión». Vid.: MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J. *Instituciones y Derecho de la UE*. Tecnos, 2016. p. 563.

que permiten llevar a cabo su función más intensa de unificación<sup>17</sup>. En nuestra opinión, efectivamente, sí que es un límite a los poderes de los Estados miembros de la UE y a su soberanía, se trata de una suerte de «cesión» o de «transmisión» de parte de la soberanía de estos a la propia organización, con el objeto de ejercer determinadas competencias de una manera conjunta, integrando los intereses de todos los Estados que forman parte de ella, reforzando la cohesión entre estos y trabajando de manera conjunta en el propio alcance de los objetivos de la Unión.

Además de las competencias expresas que se encuentran dispersas en el TUE, así como en el TFUE, se debe hacer mención a las competencias subsidiarias. El artículo 352 del TFUE, también llamada «cláusula de flexibilidad» o «cláusula de imprevisión», autoriza a la Unión a adoptar un acto necesario para lograr los objetivos previstos por los tratados constitutivos cuando las disposiciones expresas del propio Derecho originario no hayan previsto los medios de acción para alcanzarlos<sup>18</sup>. Esta cláusula, incluida desde

---

<sup>17</sup> Vid.: *Ibidem*. p. 539, donde ha sido afirmado que en la UE «la limitación de poderes» de los Estados propia de una organización de cooperación que cumple la función de coordinación de sus intereses ha sido sustituida por una «transferencia de poderes» para llevar a cabo una unificación más intensa.

<sup>18</sup> El artículo 352 TFUE solo puede aplicarse como base jurídica para la adopción de un acto no previsto pero necesario para el alcance de los objetivos de la Unión si se cumplen las siguientes condiciones: la acción debe resultar necesaria para lograr uno de los objetivos de la Unión (en el marco de las políticas definidas por los tratados, a excepción de la PESC), además, ninguna de las disposiciones de los Tratados constitutivos debe prever acciones para lograr este objetivos concreto y, por último, la acción no debe conducir a ampliar las competencias de la Unión más allá de lo ya previsto por los propios Tratados. Desde los inicios de las Comunidades Europeas se consideró que el sistema comunitario debía atribuir competencias concretas y expresas y para objetivos específicos para ejercer un control sobre la cesión del ejercicio de la soberanía. Sin embargo, también se tuvo en cuenta que un sistema competencial excesivamente rígido podría no ser eficaz si se presentaban problemas imprevistos que exigían una rápida respuesta. Lo importante era que se hubiese asignado un objetivo a las Comunidades, aunque no se tuviese competencia. La antigua cláusula de flexibilidad (que se encontraba en el antiguo artículo 235 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, Tratado CEE, y el antiguo artículo 308 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, Tratado CE) se conservó en el Tratado de Lisboa en el artículo 352 del TFUE, pese a la ampliación de competencias de la UE. La aplicación de esta cláusula se ha observado, especialmente, en el desarrollo de la Unión Económica y Monetaria y permite aprobar normas a la UE en situaciones imprevistas en las que carece de competencia en los Tratados, pero el objetivo está entre los asignados. Esta cláusula es, en realidad, una extensión de la competencia de la Unión más allá de lo atribuido originalmente, por ello, se exige unanimidad del Consejo. Su uso ha sido criticado, en

los orígenes del proceso de integración, reconoce el hecho, indiscutible, de la imposibilidad de prever todos los posibles escenarios que se pueden ir observando en el devenir de la Organización, permitiendo actuar en áreas en las que no se ha otorgado, expresamente, competencia a la Unión, pero que se precisan para el cumplimiento de los objetivos de los tratados originarios.

El Título V de la Quinta Parte del TFUE, *Acuerdos Internacionales*, agrupa disposiciones en relación con la capacidad de la UE para celebrar tratados internacionales con terceros sujetos —disposiciones dispersas en anteriores Tratados—, sin embargo, este novedoso agrupamiento tampoco consigue sistematizar la regulación de este ámbito, ni la capacidad de la Unión para la creación de normas convencionales en relación con terceros<sup>19</sup>.

El procedimiento para la celebración de tratados internacionales se regula en el artículo 218 del TFUE<sup>20</sup>, si bien se debe aclarar desde un inicio que este es el procedimiento general, existiendo otros procedimientos especiales que regulan la conclusión de acuerdos internacionales en la Unión. No es baladí la evolución que la regulación de dicho proceso ha observado desde los inicios de las Comunidades Europeas, introduciéndose cambios de sustancia, a medida

---

ocasiones, por parte de algunos Estados y tribunales nacionales, por considerarlo abusivo, pero, a pesar de ello, no se estimó pertinente eliminarla en el Tratado de Lisboa, pues había quedado demostrada su utilidad en el pasado (por ejemplo, para el inicio de una política de protección de los consumidores o del medio ambiente, competencias no previstas en los tratados fundacionales). El artículo 352 TFUE introdujo como novedad que el PE ya no solo es consultado, sino que debe dar su aprobación. Los Parlamentos de los Estados miembros también deben ser aprobados por la Comisión de la propuesta para que comprueben que no se viola el principio de subsidiariedad (que la Unión no extiende su competencia normativa más allá de lo permitido). Vid.: MANGAS MARTÍN, A. “La distribución de competencias en la UE y el principio de subsidiariedad”. Ponencia impartida con motivo de la Jornada *El principio de subsidiariedad en la UE*, celebrada el día 17 de diciembre de 2008 en el Parlamento de Navarra, organizada por la Fundación Manuel Giménez Abad. Accesible en: [https://www.fundacionmgimenezabad.es/sites/default/files/20081217\\_epp\\_mangas\\_martin\\_a\\_es\\_o.pdf](https://www.fundacionmgimenezabad.es/sites/default/files/20081217_epp_mangas_martin_a_es_o.pdf).

<sup>19</sup> MANGAS, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J. *Op. Cit.* p. 563, y CIENFUEGOS MATEO, M. *Op. Cit.* p. 20.

<sup>20</sup> Merece la pena consultar el epígrafe 4.2 referente a los Tratados Internacionales celebrados por la Unión, así como el epígrafe 4.3 sobre Acuerdos mixtos en TIRADO, C. “Tema 6. El sistema normativo: ordenamiento jurídico de la UE”, en MARTÍNEZ PÉREZ, E.J. y SALINAS ACELGA, S. (Coords.). *Lecciones para el estudio del Derecho de la UE*. Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2019. pp. 131-160.

que la propia práctica de las instituciones y la jurisprudencia europea señalaban el camino que la sistematización de dicho procedimiento debía seguir<sup>21</sup>.

Con la adopción del Tratado de Lisboa en 2007, se introdujeron reformas significativas y se sistematizó gran parte de las disposiciones dispersas con anterioridad en la parte quinta, dedicada a la acción exterior de la UE. Esta parte se divide en siete títulos con veintitrés artículos —como se ha explicado anteriormente, del 205 a 222 del TFUE—. El Título V hace mención expresa a los acuerdos internacionales —artículos 216 a 219— y recoge el mencionado precepto, el artículo 218, que regula el procedimiento general de celebración de tratados internacionales. A pesar de los esfuerzos en las negociaciones del Tratado de Lisboa por concentrar todos los procedimientos en relación con los acuerdos internacionales, desapareciendo la distinción entre procedimiento general y procedimientos especiales, esto no se consiguió. Los acuerdos comerciales se regulan en los artículos 206 y 207 del mismo cuerpo legal, así mismo, los acuerdos en materia monetaria y cambiaria se regulan en el artículo 219, los acuerdos de la PESC en el artículo 37 del TUE y, excluidos del Tratado de Lisboa, los acuerdos EURATOM, regulados en el artículo 10 del Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. Si bien siguen subsistiendo reglas especiales para los acuerdos PESC o los acuerdos comerciales, dichos artículos remiten al artículo 218, al procedimiento general, para lo que no es regulado específicamente por ellos, por lo que no podemos hablar de procedimientos especiales, sino de una serie de reglas específicas que se adaptan al marco del procedimiento general del 218. Sin embargo, constituyen una excepción los acuerdos EURATOM y los acuerdos monetarios y cambiarios, que sí que disponen de su propio procedimiento de celebración de acuerdos internacionales.

---

<sup>21</sup> Se debe situar el inicio de la regulación de la celebración de acuerdos internacionales en el artículo 228 del Tratado de la Comunidad Económica Europea, de 1957, cuyo cuerpo contaba únicamente con dos apartados. No fue modificado hasta el Tratado de Niza (2001) en el que pasó a tener siete apartados y en el que se perfeccionó el régimen jurídico general de celebración de los acuerdos internacionales de la Unión, introduciéndose mayor racionalidad, transparencia y democracia. Sin embargo, el procedimiento planteaba cuestiones en su implementación, faltando aún uniformidad y sistematización. PUEYO LOSA, J. “Régimen jurídico de las relaciones exteriores”, en MANGAS MARTÍN, A. (Coord.) *Derecho comunitario europeo. Libro décimo*, 2001. Libro electrónico iustel.com. pp. 2-3.

#### 4. IDEAS FINALES

Resulta evidente que la acción exterior de la UE ha originado, y originará, numerosos acuerdos internacionales. La extensa práctica convencional que está llevando a cabo la Unión se refleja en la multitud de acuerdos tanto bilaterales como multilaterales en los que la UE es parte. Igualmente, esta amplia práctica ha servido para afrontar algunas de las principales problemáticas a las que se ha enfrentado la UE en las últimas décadas.

Desde el punto de vista jurídico, la interacción entre el propio Derecho internacional y el Derecho de la Unión Europea —ordenamiento jurídico supranacional único en su especie— aporta interesantes casuísticas que extralimitan el objetivo de esta publicación. No obstante, si algo debe quedar claro es que la Unión se ha valido de la celebración de tratados con terceros para tratar de alcanzar sus ambiciosos objetivos en materia exterior. La celebración de estos tratados en no pocas ocasiones ha estado salpicada por dificultades relativas a la propia calificación de estos y, por ende, la competencia para su celebración.

La Unión es un sujeto de Derecho internacional con unas características extremadamente singulares que se ha servido de su capacidad para celebrar acuerdos para lograr avanzar en sus interacciones internacionales. Con el objeto de llevar a cabo estos avances ha desarrollado su propia regulación en este ámbito, recogida en el TFUE y el TUE, si bien siempre mirando hacia el propio Derecho de los tratados, incluso utilizando este para resolver cualquier cuestión que extralimitase lo recogido en la normativa europea. No cabe duda de que los acuerdos han otorgado enormes beneficios a la UE y han propiciado el avance en el logro de sus objetivos exteriores, si bien tampoco debe dudarse sobre el hecho de que su regulación presenta problemáticas que obligan a que sea una materia en constante evolución.

# LA UNIFICACIÓN DEL DERECHO PRIVADO EN EUROPA ¿UNA ASIGNATURA PENDIENTE?

MARTÍN JESÚS URREA SALAZAR\*

**SUMARIO:** 1. Origen de la propuesta / 2. Críticas a la codificación del Derecho privado / 3. Propuestas de elaboración de un Derecho contractual europeo / 4. La autonomía de la voluntad como elemento esencial del acervo jurídico / 5. Conclusiones

## 1. ORIGEN DE LA PROPUESTA

En primer lugar, resulta preciso contextualizar la cuestión objeto de estas breves reflexiones, y el motivo de esta pregunta. Ya hace unas décadas, el Parlamento Europeo aprobó unas resoluciones abogando por la armonización del Derecho privado de los Estados miembros de la UE.

En concreto, las Resoluciones «sobre un esfuerzo para armonizar el Derecho privado de los Estados miembros»<sup>1</sup> y «sobre la armonización de determinados sectores del Derecho privado de los Estados miembros»<sup>2</sup>. La idea que subyace en ambas es la de facilitar los intercambios intracomunitarios y la protección del consumidor en el ámbito del mercado interior, y la necesidad, por tanto, de fijar un ámbito jurídico común de Derecho privado en los Estados miembros. Traducido a un lenguaje técnico-jurídico, superar el dilema del intercambio internacional en el espacio integrado europeo.

En efecto, el Parlamento Europeo, en la primera de las Resoluciones citadas, se refiere a la necesidad de unificar importantes ramas del derecho privado para lograr la cobertura de las necesidades jurídicas de la entonces

---

\* Doctor en Derecho por la Universidad Rey Juan Carlos y profesor de Derecho internacional privado y Estudios Europeos en Centro de Estudios Universitarios CEDEU-URJC. Acreditado como profesor contratado doctor por la ANECA.

<sup>1</sup> Resolución sobre un esfuerzo para armonizar el derecho privado de los Estados miembros, doc. A 2-157/89, *DO C158* de 26 de junio de 1989. p. 400.

<sup>2</sup> Resolución sobre la armonización de determinados sectores del Derecho privado de los Estados miembros, doc. A 3-0329/94, *DO C205* de 25 de julio de 1994. p. 518.

Comunidad Europea, proponiendo el inicio de los trabajos de preparación de un código europeo común de Derecho privado. La falta de actividad en este sentido condujo a la adopción de la Resolución de 6 de mayo de 1994 sobre la armonización de determinados sectores del Derecho privado de los Estados miembros, en la que se lamentaba de que la Comisión no hubiese emprendido los trabajos preparatorios e instó el comienzo de estos.

Más tarde, la Comisión, en su comunicación sobre Derecho Contractual europeo del 11 de julio de 2001<sup>3</sup>, planteó cuál debería ser el futuro de un Derecho común europeo armonizado, señalando cuatro alternativas de trabajo:

- No realizar ninguna acción comunitaria en la materia dejando al mercado la tarea de aproximación de las legislaciones —en base al principio *pacta sunt servanda* y el de libertad contractual—, lo cual también incluye, como forma de armonización descentralizada, la competencia entre ordenamientos en la búsqueda de la mejor solución posible.
- Redactar principios comunes a todas las legislaciones, no vinculantes, que permitan reforzar la convergencia de los Derechos nacionales.
- Mejorar la calidad de la legislación existente.
- Promulgar nueva legislación comunitaria, que cubra exhaustivamente todos los ámbitos, planteándose entonces el problema de determinar cuál debe ser su grado de vinculación.

Pero quizás uno de los mayores impulsos europeos haya venido por la Comunicación de la Comisión al Parlamento y al Consejo, de 12 de febrero de 2003, sobre *Un derecho contractual más coherente: plan de acción*. En ella, la Comisión reconoce la insatisfactoria situación del derecho contractual europeo, señalando las deficiencias de las acciones normativas seguidas por la Unión hasta ese momento. En su opinión, el Convenio de Roma 19 de junio de 1980 sobre ley aplicable a las obligaciones contractuales —antecedente del actual Reglamento Roma I— y las numerosas directivas armonizadoras

---

<sup>3</sup> “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre Derecho contractual europeo”, 2001/C 255/01, *DO C255* de 13 de septiembre de 2001. p. 1.

adoptadas en el marco del establecimiento y funcionamiento del mercado interior no habían mitigado la diversidad normativa en la materia, y los problemas inherentes a ella persistían<sup>4</sup>. Se trataba de una armonización sectorial, tratando problemas puntuales, lo que había generado incoherencias y divergencias entre las legislaciones nacionales de transposición<sup>5</sup>.

Tampoco por la vía de las reglamentaciones internacionales se habían mitigado los excesos de la pluralidad normativa europea<sup>6</sup>, y el recurso a un ordenamiento jurídico común se mostraba como la única solución.

## 2. CRÍTICAS A LA CODIFICACIÓN DEL DERECHO PRIVADO

Sin embargo, lo que *a priori* parecía un objetivo extremadamente loable, se convirtió en algo polémico en el mundo jurídico. Y la discusión ha trascendido hasta nuestros días, tomando una dimensión político-filosófica.

Entre los críticos de la unificación destaca el argumento del sacrificio de la participación social en la elaboración del Derecho y del déficit democrático derivado de la adopción de normas por unas instituciones de corte «gubernamental» y alejadas de los ciudadanos. Se trataría en suma de un sacrificio de la legitimidad democrática y de la participación social en la elaboración de las normas en beneficio de la eficiencia económica y jurídica y todo ello «bajo los imperativos de la globalización».

---

<sup>4</sup> En la Resolución del Parlamento Europeo sobre la aproximación del Derecho civil y mercantil de los Estados miembros, de 6 de noviembre de 2001 se afirmaba que la combinación de Directivas y del Derecho internacional privado cada vez comportaba más riesgos para los usuarios del Derecho, «abogando» por la creación de un ordenamiento jurídico común en vez de aplicar «distintas normativas nacionales o internacionales».

<sup>5</sup> Vid. CAMPUZANO DÍAZ, B. “El plan de acción para un derecho contractual europeo más coherente”. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol IV, 2004, p. 293. Ilustrativa resultaba la comparación de SÁNCHEZ LORENZO, S. *Derecho privado europeo*. Comares, 2002. pp. 164-165, que asimilaba la situación del derecho privado europeo con el puntillismo, estilo pictórico del neoimpresionismo.

<sup>6</sup> DE LOS MOZOS, J. L., “La propuesta de un código europeo de contratos del Convegno di Pavia vista desde España”. *Estudios de Derecho Privado Europeo*, 1994. p. 200.

En este sentido, destaca el «manifiesto» del *Study Group on Social Justice in European Private Law*, elaborado por un grupo de prestigiosos juristas con ocasión del intento de unificación del Derecho europeo de los contratos. Afirman estos autores que se trataba de una iniciativa elaborada por tecnócratas, sin la necesaria participación social y sin apenas considerar los intereses de índole social, y se señala el papel del Derecho contractual como elemento de justicia social, mediante la redistribución de riqueza.

Pero ¿acaso no podría afirmarse que esta perspectiva desvirtúa la función del Derecho privado? Quizás conviene traer a colación aquí una perspectiva «funcionalista». El derecho privado, y señaladamente el derecho patrimonial, en cuanto instrumento de los particulares ha de ser útil por naturaleza. La corrección de los problemas y desequilibrios sociales corresponde a otras ramas del Derecho, y especialmente, en sistemas jurídicos como el español o el francés, al Derecho administrativo y al financiero y tributario.

Podríamos pues calificar como una postura abiertamente conservadora, mantener hoy en día, como pretenden desde ciertos sectores, la tensión decimonónica entre codificación centralizada y no codificación. Entre los partidarios de A. F. J. Thibaut<sup>7</sup>, impulsor de la codificación en Alemania y Friedrich Carl von Savigny. Ni el contexto ni los actores son los mismos. Pero, aun siendo estos los principales argumentos, no son los únicos, como describe magistralmente Sánchez Lorenzo. Hay un elemento histórico en esta dialéctica, e incluso podemos hablar de razones de índole psicológica<sup>8</sup>. En efecto, y respecto a la primera de las cuestiones, es cierto que la codificación del Derecho privado, y especialmente del Derecho civil, supuso en un momento

---

<sup>7</sup> En efecto, Thibaut abogaba por la creación de un Código civil que unificara las leyes dispersas y variadas existentes en los diferentes Estados alemanes en ese momento, influyendo en el proceso de codificación durante la primera mitad del Siglo XIX. Al respecto *vid.* BECCHI, P. “La polemica sulla codificazione tra Thibaut e Savigny”, *Materiali per una storia della cultura giuridica*. XVII 2, 1987. pp. 357-384.

<sup>8</sup> Parece una contradicción que los Estados miembros puedan llegar a un consenso en una materia tan trascendental como los derechos fundamentales, y acordar una Carta con rango de Derecho originario, y encontrar una extrema dificultad en otras aparentemente más inocuas. Quizás la idea de unificar, en sí misma, comporte un inconveniente. Algo similar a lo acontecido con el malogrado proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. Inconveniente este último superado por el Tratado de Lisboa.

histórico una forma de unificación no solo jurídica, sino política. Puede afirmarse que incluso se trató de un instrumento de unificación más fuerte que las Cartas de Derechos o las Constituciones. Se decía, que los soldados de Napoleón marchaban con la bayoneta y el código civil en la mochila. Pero no puede defenderse la extrapolación de la realidad de la época de la codificación al momento actual.

Más allá de las consideraciones políticas, algunos de los principales argumentos esgrimidos en contra de la codificación civil europea, y por tanto del Derecho privado, serían los siguientes: la ausencia de conceptos y técnicas comunes aplicables a los problemas, la diversidad de mentalidades jurídicas y culturales, que se manifiesta especialmente en la dicotomía entre Civil Law y Common Law; el insuficiente número de transacciones transfronterizas como para justificar una tal acción normativa; la pérdida de ventajas derivadas de la «competición entre ordenamientos jurídicos» y la necesidad de respetar el pluralismo<sup>9</sup>.

Sobre la base de este último argumento, y más en concreto sobre la idea de respeto a la identidad jurídica nacional, se sostiene la existencia de una incompatibilidad de la propuesta codificadora con los principios del Derecho europeo. En efecto, el siglo XX supuso un nuevo auge de los principios nacionalistas y el resurgimiento de la idea de identidad nacional. Y esta idea de identidad encuentra reflejo en la segunda mitad del siglo pasado bajo las ideas del postmodernismo, que pugnaba por el respeto de las identidades, de la diversidad y lo múltiple. En suma, el pensamiento postmoderno se fundamenta en el relativismo, en la ausencia de verdades absolutas y se opone a las ideas «universalizadoras».

Si bien la idea de identidad nacional durante el primer periodo del siglo pasado tiene una fundamentación positivista y más afín a la filosofía hegeliana, la suma de estas dos etapas es la que proporcionaría el marco filosó-

---

<sup>9</sup> LEGRAND P. "Against a European Civil Code". *The Modern Law Review*, núm. 60, 1997. pp. 44-63.

fico elemental sobre el que reposarían las pretensiones codificadoras del Derecho privado en Europa<sup>10</sup>. En esta línea de pensamiento, el principio del respeto a la identidad jurídica nacional es el que chocaría con el Derecho de la Unión y el que activaría el principio de proporcionalidad. La unificación del Derecho privado en la UE mediante la elaboración de un código civil resultaría incompatible con los postulados de la integración europea. El perjuicio causado a la identidad nacional sería mayor que el beneficio a obtener, y aún más existiendo otras vías menos gravosas.

Además, la Unión debía afrontar otros problemas de índole competencial<sup>11</sup>, tanto *ratione materiae* como espaciales e incluso personales. De estos argumentos, quizás el más original reposaba en la idea de que regular las situaciones puramente internas escapaba del mandato conferido por el art. 100 A del TCE. En efecto, bajo este razonamiento la competencia de las instituciones para adoptar normas en materia de Derecho privado solo alcanzaba a la regulación de las situaciones transfronterizas, es decir, a la reglamentación de las relaciones jurídicas con elemento extranjero. Por tanto, y al margen de los límites materiales, que se decían «subordinados» a la consecución del mercado interior, la elaboración de un Código civil europeo con trascendencia tanto intracomunitaria como interna implicaría una contradicción con los límites espaciales del Derecho comunitario.

Sea como fuere, y superados los argumentos de la limitación material, la solución adoptada por las instituciones de la Unión ha reposado, por un lado, en la elaboración de regulaciones materiales parciales con relación a determinados tipos contractuales, y por otro, en la adopción de un Derecho internacional privado uniforme, utilizando para ello la técnica legislativa del Reglamento. Es decir, regulando los sectores clásicos de la competencia judicial internacional, el conflicto de leyes, y el reconocimiento y ejecución de decisiones. Pero incluso, en una materia indiscutiblemente necesaria como es

---

<sup>10</sup> SÁNCHEZ LORENZO, S. “La unificación del Derecho privado en Europa”. *Revista de Estudios Jurídicos*, núm. 11/2011, Universidad de Jaén.

<sup>11</sup> SÁNCHEZ LORENZO, S. “Aproximación del Derecho civil en Europa: marco comunitario y competencias de la Comunidad Europea”. *El Dret civil català en el context europeu: materials de les dotzenes jornades de dret català a Tossa / Institut de Dret Privat Europeu I Comparat (ed. lit.)*. ISBN: 84-933125-9-2, 2023. pp. 47.82.

la reglamentación mediante normas de Derecho internacional privado, encontramos un rechazo a la «codificación». Lo que quizás debamos conectar nuevamente con las razones de índole psicológico ut supra mencionadas. En efecto, el informe titulado *Current gaps and future perspectives in European private international law: towards a code on private international law?* trataba de identificar los puntos débiles existentes en la normativa europea de Derecho internacional privado<sup>12</sup>, partiendo de la existencia de una pluralidad de reglamentaciones estatales. El citado informe concluye afirmando que, a pesar de lo atractivo de la una tal idea, la realidad política parecía indicar la existencia de una especial dificultad a corto plazo para su ejecución. Las divergencias existentes en las legislaciones de los Estados miembros, tanto en los conceptos generales de Derecho internacional privado como en las reglamentaciones sustantivas, acabarían planteando numerosos obstáculos. Es decir, opta por una adopción coherente y paulatina de normas que completen y mejoren las ya existentes en la UE.

Aún cabría preguntarse si no estamos en la «era de la descodificación»<sup>13</sup> a la que se refería Natalino Irti en su libro, allá por el año 1986, o en la «postcodificación» señalada por Francisco Tomás y Valiente. Sin embargo, ya lo hemos indicado, el debate no se asienta estrictamente en la discusión entre aglutinar disposiciones sobre una materia o reglamentar mediante leyes especiales, en la tensión, en suma, entre «la centralidad y asentamiento del texto codificado y la vivacidad de la cambiante y fragmentada legislación especial». El contexto, una vez más, ha de guiar nuestras conclusiones.

---

<sup>12</sup> El informe, elaborado por la profesora Xandra Kramer de la Erasmus University Rotterdam, puede consultarse en la siguiente dirección:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2012/462476/IPOL-JURI\\_NT\(2012\)462476\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2012/462476/IPOL-JURI_NT(2012)462476_EN.pdf)

<sup>13</sup> *L'età della decodificazione*. 4ª ed., Milán, 1999.

### 3. PROPUESTAS DE ELABORACIÓN DE UN DERECHO CONTRACTUAL EUROPEO

Ya nos hemos referido a como el inicio de la actuación de las instituciones comunitarias en la armonización del Derecho privado en Europa trae causa en una serie de resoluciones y actos de las instituciones de la Unión, y señaladamente con respecto al Derecho contractual, en la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el Derecho contractual europeo de 11 de julio de 2001.

En efecto, la citada comunicación supuso el lanzamiento de un proceso de consulta pública sobre los distintos problemas derivados de las diferencias entre el Derecho contractual de los Estados miembros. El resultado de este proceso culminó en la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «sobre un Derecho Contractual europeo más coherente. Plan de Acción» de 15 de marzo de 2003<sup>14</sup> que recogía las conclusiones y un plan de acción sobre la base de tres tipos de medidas: la mejora de la calidad del acervo comunitario en el ámbito del Derecho contractual mediante la elaboración de un Marco Común de Referencia (*Common Frame of Reference* —CFR—) que comprendería unos principios y una terminología comunes al Derecho Contractual Europeo, la promoción de la elaboración de cláusulas contractuales tipo, como factores de eliminación de la inseguridad e incertidumbre jurídica, y la oportunidad de adoptar un instrumento facultativo en el marco del Derecho contractual europeo bajo la forma de Reglamento o Recomendación.

Este impulso institucional dio lugar a una serie de iniciativas, entre las cuales destaca la del Research Group on the Existing EC Private Law —Acquis Group—, que elaboró los *Acquis Principles* (ACQP), una compilación sistemática de reglas modelo y principios derivados del Derecho privado existente en la UE. La propuesta del Acquis Group está destinada, según su artículo primero, a servir como fuente para la redacción, trasposición e interpretación del Derecho comunitario europeo. Dado que su finalidad era pre-

---

<sup>14</sup> “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Un Derecho contractual europeo más coherente. Plan de Acción”, *DO C63/1 de 15/03/2003*.

sentar el *statu quo* existente en el Derecho privado de la Unión, la idea subyacente a los trabajos de esta red es positivista. Su finalidad era realizar un examen sistemático del Derecho comunitario —en particular del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), reglamentos, directivas y jurisprudencia del Tribunal de Justicia— y obtener unas reglas y principios generales del Derecho de los contratos de la fragmentada legislación existente. Para ello, se dividía en equipos de redacción organizados en grupos, que abordaban materias concretas —obligaciones de información precontractual, ejecución del contrato, etc.—. Las propuestas eran presentadas en la reunión plenaria bianual del Acquis Group, donde eran sometidos a discusión, modificados y aprobados o rechazados. En tanto que basados exclusivamente en el Derecho comunitario —*acquis communautaire*—, muchos de los principios han sido tildados de *black rules*<sup>15</sup>. Sin embargo, las anotaciones y comentarios que acompañan dichas reglas, redactados en tres idiomas —inglés, francés y alemán— hacen referencia a textos normativos de origen transnacional. En definitiva, los ACQP están basados en la estructura de los Restatements of the American Law Institute<sup>16</sup>.

Otra de las iniciativas, quizás una de las más importantes, además de figurar expresamente como uno de los objetivos en el Plan de acción diseñado por la Comisión en su comunicación de 2003 sobre un Derecho contractual más coherente, era la elaboración del Proyecto de Marco Común de Referencia<sup>17</sup>, DCFR por sus siglas en inglés (Draft Common Frame of Reference) basado en buena medida en los *Principles of European Contract Law* (PECL)

---

<sup>15</sup> ARROYO y AMAYUELAS, E. “Los Principios del Derecho contractual comunitario”. *Anuario de Derecho Civil*, tomo LXI, fasc. I, 2008. p. 215.

<sup>16</sup> No obstante, los *Acquis Principles* parecían estar llamados a jugar un papel más significativo que el de constituir una recopilación o revisión del Derecho comunitario existente. En opinión de ciertos autores, el Acquis Group habría diseñado un conjunto de reglas recomendables, basadas en decisiones de política legislativa que podrían incluso implicar una transformación del modelo regulatorio de Derecho privado. JANSEN, N. y ZIMMERMANN, R. “Restating the Acquis Communautaire? A Critical Examination of the ‘Principles of the Existing EC Contract Law’”, *The Modern Law Review*, núm. 4, vol. 71, julio de 2008. pp. 505-534.

<sup>17</sup> La publicación en español del DCFR en su versión de 2011 (las dos primeras eran de 2007 y 2009) puede consultarse en la siguiente dirección:  
[https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/publicacion.php?id=PUB-PR-2015-38](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/publicacion.php?id=PUB-PR-2015-38)

elaborados en la década de los ochenta por un grupo de expertos bajo la coordinación del jurista danés Ole Lando y en los trabajos del Acquis Group. El DCFR ha sido caracterizado como una codificación no legislativa del Derecho privado europeo y como un «codification-like system of legal norms with immediate application». Desde esta visión, el sentido de «codificación» adquiere un nuevo significado<sup>18</sup>, alineado a una concepción del Derecho global que reposa en la autonomía de la voluntad de los particulares participantes en el negocio. Sin embargo, no parecía ser esa la perspectiva que plasmaron los autores en el texto, que parecían tratar el principio de autonomía privada en igualdad al resto de los principios, sometiendo la autonomía material de las partes a una serie de reservas de naturaleza normativo-objetiva y a una serie de estándares formalizados como cláusulas generales<sup>19</sup>. De esta forma, la autonomía de la voluntad quedaba sometida a la buena fe y a los usos negociales que funcionaban así, no como criterios de interpretación y aplicación de las normas, sino como límites. Y es precisamente esta «merma» a la libertad de las partes la que, junto a otros defectos técnicos, contradicciones y falta de coordinación entre sus normas, hicieron al DCFR merecedor de una valoración negativa por parte de algunos autores. Hay que decir, no obstante, que la última versión de 2011 ha venido, al menos en parte, a subsanar esas deficiencias<sup>20</sup>.

Pero, la acción unificadora comunitaria en el ámbito del Derecho contractual, parecía ser más ambiciosa y no quedaba limitada a la elaboración de un conjunto de principios, definiciones y normas modelo, como se evidenció

---

<sup>18</sup> PETER BERGER, K. *History and Modern Evolution of Transnational Commercial Law*, disponible en [History & Modern Evolution of Transnational Commercial Law | TransLex.org](http://History & Modern Evolution of Transnational Commercial Law | TransLex.org)

<sup>19</sup> EIDENMÜLLER, H.; FAUST, F.; GRIGOLEIT, H. C.; JANSEN, N.; WAGNER, G. y ZIMMERMANN, R. “El marco común de referencia para el Derecho privado europeo (cuestiones valorativas y problemas legislativos)” traducción de RODRÍGUEZ-ROSADO, B. *Anuario de Derecho Civil*, tomo LXII, fasc. IV, 2009. p. 1485.

<sup>20</sup> El art. 1:102 del libro II relativo a la autonomía de las partes dispone expresamente que: «las partes son libres de celebrar un contrato o cualquier otro acto jurídico, así como de decidir su contenido, con sujeción a las normas imperativas aplicables» fijando como punto de partida el de la libertad personal.

en el Libro Verde de la Comisión *Sobre opciones para avanzar hacia un Derecho contractual europeo para consumidores y empresas*<sup>21</sup> que supuso «el impulso definitivo hacia una nueva estrategia en el ámbito contractual» y que fijó el contexto en el que valorar la fallida propuesta de Reglamento sobre normativa común de compraventa europea. En efecto, el artículo 1 de la iniciativa fijaba como finalidad y objeto el de «mejorar las condiciones para el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior, estableciendo para ello, en el ordenamiento jurídico de cada Estado miembro, un conjunto uniforme de normas de Derecho contractual»<sup>22</sup>. Y aunque la propuesta parecía limitar su ámbito material al contrato de compraventa y a los servicios relacionados, lo cierto es que contenía en sus primeros 86 artículos una regulación general del contrato.

Estas reglas se basaban en otras normativas e iniciativas reguladoras de las relaciones jurídicas transfronterizas, tales como la Convención de Viena sobre compraventa internacional de mercaderías de 1980, los principios UNIDROIT sobre los contratos comerciales internacionales, los principios Lando, el DCFR, los principios *Acquis* y en otros textos modernos reguladores de la teoría general de los contratos, lo que imprimía a la propuesta europea un marcado carácter «transnacional» y un halo de modernidad e innovación. Sin embargo, las enmiendas posteriormente sufridas ciñeron su ámbito de aplicación material a la contratación a distancia y de manera especial a la contratación online. Lo que, más allá del reconocimiento de la importancia de esa modalidad contractual, implicaba una restricción del ámbito material de aplicación que evidenció las ya mencionadas dificultades para unificar el Derecho privado material en el ámbito comunitario. El proyecto acabó abandonado, y ni siquiera las limitaciones introducidas en 2014 lograron alcanzar un consenso.

---

<sup>21</sup> Libro Verde de la Comisión sobre opciones para avanzar hacia un Derecho contractual europeo para consumidores y empresas. COM (2010) 348 final, de 1.7. 2010.

<sup>22</sup> Disponía a este respecto la propuesta de Reglamento relativo a una normativa común de compraventa, que solo uno de cada diez comerciantes vendía sus productos fuera del país, y una de las razones fundamentales reposaba en la disparidad de Derechos nacionales.

Pese al aparente pesimismo, los resultados de estas iniciativas, que han recibido financiación de las instituciones europeas, se están manifestando especialmente útiles como instrumento inspirador de los legisladores estatales en las reformas internas de su Derecho de obligaciones y contratos. Un buen ejemplo de ello lo encontramos en la modificación de las legislaciones internas alemana y francesa, y en los proyectos de reforma de la legislación civil y mercantil en curso en nuestro país. Y es que estas reformas, en suma, tenían como uno de sus objetivos prioritarios el de promover la convergencia hacia la unificación del Derecho europeo en materia contractual. Por ello, y con la misma intensidad que en las reformas del Derecho comparado, las propuestas de regulación en materia contractual existentes en nuestro país se han inspirado en este denominado *soft law* europeo y muy especialmente en los *Principles* de la Comisión Lando.

En este sentido, la propuesta revisada de modificación del Anteproyecto de Ley de Modernización del Derecho de obligaciones y contratos elaborada por la sección de Derecho civil de la Comisión General de Codificación en 2023 señala en su exposición de motivos como una de sus fuentes principales:

*Los numerosos textos internacionales de distinta naturaleza y alcance publicados en las últimas décadas: la Convención de Viena sobre los Contratos de Compraventa Internacional de Mercaderías, que forma parte del ordenamiento jurídico español; además, los Principios Europeos de Derecho de Contratos (PECL, por su siglas en inglés), los principios Unidroit sobre los contratos comerciales internacionales, textos que ya habían sido tomados en consideración por la citada propuesta y a los que cabe añadir, con posterioridad, el llamado Marco Común de Referencia (DCFR, por sus siglas en inglés), la Propuesta de Reglamento relativa a una normativa común de compraventa europea (CESL, por sus siglas en inglés) y algunas directivas europeas recientes que, directa o indirectamente, inciden también en cuestiones generales de obligaciones y contratos<sup>23</sup>.*

---

<sup>23</sup> La última versión de 2023 se encuentra disponible en: propuesta de modernización del Código Civil en materia de obligaciones y contratos.pdf (mjjusticia.gob.es)

Por otro lado, la propuesta de Código Civil (y especialmente el libro V) elaborada por la Asociación de Profesores de Derecho Civil, cuya última versión es de 2018, toma en consideración la reglamentación europea de Derecho contractual. La propuesta de la asociación, que es eminentemente conservadora debido a su alcance y a la trascendencia que la misma está llamada a jugar en el ámbito de la regulación de las relaciones jurídicas privadas, sigue la pauta marcada «por los diversos trabajos encaminados a la unificación del Derecho europeo»<sup>24</sup>. En materia de representación, por ejemplo, acoge la propuesta contenida en los PECL (3.201.3) y en el DCFR (II.6:103:3) de admitir la doble vía: la fundada en la voluntad del *dominus*, manifestada expresamente o a través de actos concluyentes, y la basada en la protección de la apariencia creada por este. Con respecto a la regulación de la compraventa, el proyecto toma en consideración, además de los textos anteriores, la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a una normativa común de compraventa europea y por supuesto la Convención de Viena de 1980 sobre compraventa internacional de mercaderías. En definitiva, estamos ante una propuesta moderna y técnicamente muy bien elaborada, y aunque en última instancia se trate de una asociación privada, tanto *la auctoritas* de este organismo como la calidad del proyecto avalan su virtualidad.

Parecidas consideraciones a las de las propuestas anteriores merece la del anteproyecto de ley de Código Mercantil<sup>25</sup> elaborado por la sección segunda de la Comisión General de Codificación en 2018, llamado a sustituir al vigente Código de Comercio de 1885 y cuyo libro IV destinado a la regulación general de las obligaciones y contratos mercantiles se inspira en la

---

<sup>24</sup> Y así se indica en el prólogo que acompaña a la publicación del proyecto, que resalta su carácter conservador, con la excepción, en ocasiones, de la pauta marcada por los trabajos de la Comisión General de Codificación, por los diversos trabajos encaminados a la unificación del Derecho europeo y por los Derechos civiles forales o especiales. El proyecto se encuentra publicado en la dirección:

<https://www.derechocivil.net/index.php/actividades/propuesta-de-codigo-civil>

<sup>25</sup> El anteproyecto de ley de Código Mercantil se encuentra publicado en la siguiente dirección:

[https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/ActividadLegislativa/Documents/1292430803661-Propuesta\\_de\\_la\\_Seccion\\_Segunda\\_de\\_Derecho\\_Mercantil\\_del\\_Anteproyecto\\_de\\_Ley\\_de\\_Codigo\\_Mercantil\\_.PDF](https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/ActividadLegislativa/Documents/1292430803661-Propuesta_de_la_Seccion_Segunda_de_Derecho_Mercantil_del_Anteproyecto_de_Ley_de_Codigo_Mercantil_.PDF)

Convención de Viena de 1980, en los principios UNIDROIT sobre los contratos comerciales internacionales y en los trabajos de la Comisión Lando.

Con estas consideraciones, debemos tildar de injustas las críticas vertidas por ciertos sectores de la doctrina desvalorizando los trabajos realizados por estos grupos de expertos. La eficacia y utilidad de este *soft law* es evidente, está cristalizando en la elaboración y modernización de otras normativas estatales y presumiblemente está llamado a jugar un papel importante tanto en la reglamentación de los contratos celebrados entre particulares como en la resolución de las eventuales controversias que se puedan suscitar, y ello en el ámbito de la autonomía de la voluntad. Se trata, en definitiva, de una vía realista de superación de las tradicionales dificultades para unificar el Derecho privado en la UE, y en particular en el sector de las obligaciones y contratos. Las instituciones europeas ya habían manifestado en diversas ocasiones la existencia de una resistencia en esta materia, y la eventual necesidad de emprender otras vías alternativas a las de la unificación de las reglas del Derecho internacional privado en un mercado que ya se encontraba muy integrado y en el que se había alcanzado una «masa crítica» en el ámbito de la armonización del Derecho civil.

#### **4. LA AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD COMO ELEMENTO ESENCIAL DEL ACERVO JURÍDICO**

Como ya habíamos indicado, una de las alternativas planteadas por la Comisión en la comunicación de 11 de julio de 2001 sobre Derecho contractual consistía en no realizar ninguna acción comunitaria en la materia, dejando la aproximación en manos del mercado, y ello a través del juego de la autonomía de la voluntad de las partes. Una suerte de armonización descentralizada que habría de implicar a los propios legisladores estatales a través de una «competencia» de legislaciones. Y se trata esta de una solución no solo compatible, sino coherente con la elaboración de una normativa europea de *soft law*. Normativa esta —*Principles of European Contract Law*, Principios Lando, *Acquis Principles*, ACQP y Draft Common Frame of Reference (DCFR)— que

se ha demostrado eficaz como instrumento de inspiración del legislador estatal —y de los grupos de expertos— a la hora de elaborar y proponer nuevas normativas de Derecho privado o modificaciones de las ya existentes.

Pero este *soft law* está llamado a jugar un papel importante entre los operadores jurídicos a la hora de redactar sus contratos, e igualmente, en la solución de las controversias, principalmente, aunque no solo, por la vía arbitral. Y es que los órganos jurisdiccionales también habrán de remitirse a este *soft law* como antecedentes de la propia normativa interna directamente aplicable. ¿No nos encontramos entonces en el terreno de lo que hemos convenido en denominar el Derecho global? No existe un origen centralizado en la elaboración de las normas, sino que, son los propios operadores los que asumen el rol, aun atenuado, de «legisladores». ¿Acaso no es una forma de superar las diferencias entre los diferentes modelos jurídicos que coexisten en la actualidad en un mundo globalizado? Precisamente esta diferencia de modelos era uno de los inconvenientes que se habían señalado para la unificación del Derecho privado en Europa por parte de las Instituciones comunitarias.

Hablamos entonces de Derecho global en el contexto de una sociedad globalizada, lo que implica la superación de la etapa de la «internacionalización» del Derecho iniciada tras la II Guerra mundial y en la que el Estado va perdiendo el tradicional control de los mecanismos de producción jurídica. Y si contemplamos el papel que otros actores y señaladamente los actores transnacionales públicos o privados, las sociedades de comerciantes y las ONGs juegan en los procesos de producción normativos, advertiremos que la mundialización del Derecho afecta de manera significativa a los procesos de creación y penetración en los sistemas jurídicos de las normas. En este contexto, la autonomía de la voluntad, la «autorregulación» por la vía de incorporación de reglamentaciones privadas adoptadas por organismos internacionales, instituciones privadas o grupos de expertos, y el recurso a los ADR y especialmente al arbitraje constituyen elementos esenciales del acervo jurídico.

El legislador europeo es consciente, no obstante, de la dificultad de este propósito y de la necesidad de abordar la reglamentación de las relaciones privadas desde una doble perspectiva de unificación: la del Derecho internacional privado, por un lado, mediante la adopción de reglamentos, y la del

Derecho material, mediante la unificación de la reglamentación material de las relaciones privadas, ya sea mediante directivas, ya promoviendo la elaboración de *soft law*. La primera vía, para reglamentar las situaciones privadas internacionales —relaciones jurídicas con elemento extranjero—, la segunda con alcance universal y con vocación de aplicarse a todas las relaciones jurídicas privadas —con o sin elemento extranjero—.

Pero no se trata de abordar la regulación de Derecho internacional privado desde una perspectiva peyorativa. La distinción entre relaciones jurídico-privadas con elemento extranjero y relaciones puramente internas que constituye su fundamento trae causa precisamente en la necesidad de garantizar la continuidad de las relaciones jurídicas entabladas por los particulares en un mundo jurídicamente fraccionado. En efecto, obviando antecedentes remotos, la regla *Statutum non ligat nisi subditos* diseñada por el jurista de la escuela boloñesa Francesco di Accursio (1182-1263) marcó el nacimiento del Derecho internacional privado. El paso de fronteras no debía comportar un cambio en la ley aplicable, y ello en aras de posibilitar el comercio internacional. Ese era el sentido de la máxima, que en aquella época reposaba en la aplicación de la ley del país de origen de la persona, como medio para garantizar esa continuidad. Pero como «herramienta» necesaria, la reglamentación de Derecho internacional privado también plantea una serie de problemas, derivados de la existencia de una pluralidad de ordenamientos jurídicos y de sistemas judiciales. Y desde el punto de vista de la ley aplicable, la aplicación de un Derecho estatal especialmente diseñado por el legislador interno para la reglamentación de situaciones puramente internas puede generar lo que se ha venido a denominar problemas de ajuste material. Y es que la aplicación de un Derecho interno a una relación privada internacional supone una «nacionalización» de la misma<sup>26</sup> y la necesidad de una cierta adaptación interpretativa. En definitiva, la solución de unificación del Derecho internacional privado, aun loable y necesaria, no está exenta de problemas.

---

<sup>26</sup> GARCIMARTÍN ALFÉREZ, F. J. *Derecho internacional privado*, 7ª edición, Civitas, 2023, pp. 337-341.

La opción de la unificación material de las normas de Derecho privado, en cambio, obvia la distinción entre situaciones privadas internacionales y relaciones jurídicas internas. Pero sin perderse en el terreno de lo utópico, no implica la desaparición de las reglas de conflicto de leyes, y la necesaria acción normativa comunitaria en el ámbito del Derecho internacional privado. La principal ventaja reside, precisamente, en eliminar esos problemas interpretativos derivados de la proyección de normas estatales diseñadas por el legislador para situaciones puramente internas a las situaciones privadas internacionales, es decir, afectaría al «segundo escalón de Derecho internacional privado»<sup>27</sup>.

## 5. CONCLUSIONES

Para finalizar estas breves reflexiones, y a modo de conclusión, conviene resaltar la importancia de las iniciativas europeas adoptadas en el ámbito de la unificación del Derecho privado. Y desde luego, desvincularlas de la dura crítica y de la sensación de derrotismo que en ocasiones parece transmitirse desde ciertos sectores doctrinales, que a veces parecen rozar el paroxismo. La utilidad de las iniciativas privadas en la materia está fuera de duda y los esfuerzos más que justificados. El aparente fracaso, al menos actual, del Proyecto de Reglamento relativo a una normativa común de compraventa europea no debe ocultar los importantes logros de ese *soft law* europeo, que por el momento se ciñe al Derecho patrimonial, pero que puede abarcar *ratione materiae* a otros sectores del Derecho privado. Tampoco podemos olvidar, y menos desvirtuar, el valor que este *soft law* posee no solo en cuanto medio de unificación del Derecho privado, sino como herramienta de regulación directa de las relaciones jurídicas privadas. En efecto, hemos visto que los trabajos de unificación del Derecho contractual europeo acometidos por grupos de investigadores privados han jugado, y juegan, un papel relevante en la redacción de las nuevas normativas estatales y en los proyectos de modificación,

---

<sup>27</sup> Un estudio clásico y muy interesante sobre el concepto del “segundo escalón de Derecho internacional privado” puede encontrarse en ÁLVAREZ GONZÁLEZ, S. “Objeto del Derecho Internacional Privado y Especialización Normativa”, *Anuario de Derecho Civil*, vol. 46, núm. 3, 1109-1152, 1993

pero también son susceptibles de incorporarse al contenido material del contrato.

Se trataría de la incorporación de una reglamentación material en el ámbito de la autonomía de la voluntad de las partes, lo que en la doctrina internacional privatista recibe el nombre de incorporación por referencia. Naturalmente, y como indica el viejo aforismo «quien puede lo más puede lo menos», las partes pueden inspirarse en estas normativas a la hora de redactar sus contratos, o sencillamente copiar algunos aspectos concretos. Desde el punto de vista de la solución de controversias, tanto el juez estatal que aplica una ley interna «inspirada» en este *soft law* como el árbitro que resuelve un litigio encontrarán en los Principios Lando, en los *Acquis Principles* o en el Draft Common Frame of Reference, una herramienta útil para poder decidir. Incluso el Proyecto de Reglamento de normativa común de compraventa europea, como hemos tenido ocasión de mencionar, ha sido tenido en cuenta en la redacción de alguno de los proyectos actualmente redactados en nuestro país, lo que sitúa a esta iniciativa en el terreno del *soft law* europeo.

Pero la iniciativa unificadora acometida por las instituciones europeas sigue una doble vía. Por un lado, la de la unificación del derecho material, como una «vieja reivindicación» que tiene su origen a finales de la década de los años ochenta del pasado siglo, y de otro la de las normas de Derecho internacional privado. Ya hemos señalado que ambas vías no solo son compatibles, sino que se complementan. En última instancia, y en el estado actual de desarrollo del Derecho contractual europeo, la intervención comunitaria mediante Reglamentos de Derecho internacional privado resulta oportuna y necesaria. Si bien las soluciones basadas en las normas de conflicto de leyes no están exentas de problemas, son hoy por hoy, la única garantía para la necesaria continuidad en el espacio de las relaciones jurídicas con elemento extranjero. Y la actuación mediante el instrumento unificador por excelencia, el Reglamento, además de contar con la necesaria base jurídica de Derecho primario, dota de seguridad jurídica a los operadores en el mercado comunitario.

Por último, y superadas algunas consideraciones *ratione materiae*, sería deseable extender ambas vías de unificación, la del Derecho material y la del Derecho internacional privado, a otros ámbitos del Derecho privado. Nos referimos especialmente al Derecho de familia, que ha quedado relegado en el ámbito de unificación del Derecho material, y ello debido a una interpretación restrictiva de la base jurídica del Derecho primario que sirve de fundamento para la intervención normativa de las Instituciones de la Unión.



# MECANISMOS DE GARANTÍA DE LA TRANSPOSICIÓN DE DIRECTIVAS EUROPEAS EN ESPAÑA

DANIEL VALLE-INCLÁN RODRÍGUEZ DE MIÑÓN\*

**SUMARIO:** 1. Introducción / 2. La transposición de directivas en España / 3. Propuestas de mecanismos de solución / 4. Otras propuestas de solución / 5. Conclusiones

## 1. INTRODUCCIÓN

El proceso interno de aproximación legislativa al tratamiento de la transposición de directivas europeas en España presenta una notable complejidad, cuya meta principal debe ser la correcta elaboración de la norma de transposición. Esta norma debe contribuir a la materialización del principio de seguridad jurídica y evitar la promulgación de legislación confusa, oscura, incompleta o ilegal, por contravenir el ordenamiento jurídico de la UE. La finalidad primordial de este proceso es lograr una convergencia entre las legislaciones o las políticas de los Estados miembros que impacten directamente en el establecimiento del mercado común. La directiva, en este contexto, se presenta como una norma orientada al resultado, la cual no proporciona directrices específicas sobre los elementos formales o materiales del proceso mediante el cual cada Estado miembro debe alcanzar el objetivo propuesto.

## 2. LA TRANSPOSICIÓN DE DIRECTIVAS EN ESPAÑA

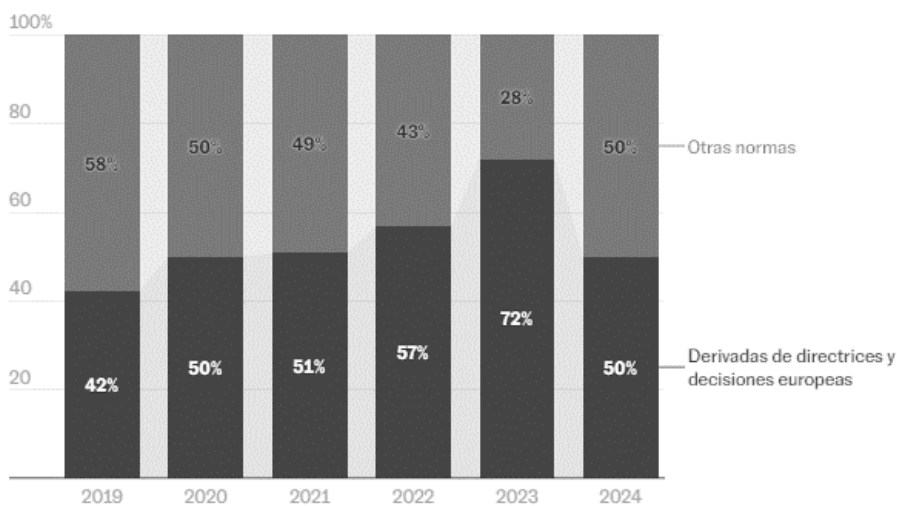
La actividad legislativa de la Unión ha aumentado mucho debido, sobre todo, a la integración económica, que ha comportado una extensa regulación en todo lo que es la configuración del mercado único, necesaria para garantizar la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales y, ahora

---

\* Doctor en Derecho Público e investigador postdoctoral en el Centro de Estudios de Partidos Políticos de la UNED.

mismo, la regulación de los servicios digitales y el uso de la IA abre también la puerta a un aumento de legislación en este campo.

Coincidiendo con la última legislatura del Parlamento Europeo, de las 246 normas que han salido adelante en el Congreso y el Senado en los últimos cinco años, 51 aplican reglamentos europeos o transponen directivas y otras 81 contienen referencias a recomendaciones, programas o iniciativas comunitarias. En 2023, el 72% de las leyes aprobadas en España tuvieron origen europeo. De las 25 aprobadas, siete respondieron a la aplicación de reglamentos comunitarios o al mandato de transposición al ordenamiento jurídico español de directivas europeas. En 2022, el porcentaje de leyes con influencia europea fue el 57%. En 2021, el 51% de las leyes tuvieron origen comunitario. En 2020, el 50%. En 2019, el 42%.



Fuente: Parlamento Europeo

En el contexto del proceso de integración europea y respecto a la incorporación de directivas en el ordenamiento jurídico interno, se ha producido *de facto* un significativo desplazamiento competencial en favor del Estado. Este fenómeno se manifiesta en que el Estado asume la responsabilidad de transponer las directivas, ejerciendo competencias normativas sobre materias que, en principio, según el bloque de constitucionalidad, corresponderían a las Comunidades Autónomas. En España, el procedimiento de transposición

se ve complicado por la existencia de un factor adicional de complejidad: la integración en la Comunidad Europea afectó también las relaciones entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas. A este hecho habría que sumar el que nuestro país se encuentre entre aquellos con mayores incumplimientos en cuanto a la transposición de directivas, tanto por la falta de transposición en el plazo establecido como por la realización de transposiciones irregulares.

Uno de los principales problemas asociados con esta falta de rigor en cuanto al fondo, la forma y los plazos está estrechamente relacionado con la responsabilidad del Estado por el incumplimiento del Derecho de la Unión. Conforme al artículo 93 de la Constitución Española, en conexión con el artículo 149.1.3 en lo relativo a la garantía del cumplimiento del Derecho comunitario, la responsabilidad que incumbe al Estado le facultaría para incorporar las directivas al ordenamiento interno y, en términos generales, para el desarrollo normativo del Derecho de la Unión. Sin embargo, esta interpretación fue rechazada por la jurisdicción constitucional. El Tribunal Constitucional determinó que la responsabilidad del Reino de España por los incumplimientos del Derecho de la Unión no justificaba que la Administración General del Estado asumiera competencias que no le corresponden<sup>1</sup>.

A pesar de lo anterior, cabe preguntarse por qué el Estado asume la responsabilidad por el incumplimiento de la obligación de incorporación. ¿Podría, posteriormente, reclamar a la comunidad autónoma responsable mediante una especie de acción de regreso *sui generis*? ¿Es el Tribunal Constitucional la instancia encargada de resolver este tipo de conflictos de competencias? Si las directivas son detalladas, el ámbito de lo básico ha sido total o parcialmente ocupado por la regulación europea, y lo que procede es su desarrollo normativo por parte de quien tiene la competencia para adoptar la legislación de desarrollo legislativo conforme al bloque de constitucionalidad, es decir, las Comunidades Autónomas<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Vid.*, entre otras, SSTC 79/1992, de 28 de mayo, FFJJ 1 y 5; 148/1998, de 2 de julio, FJ 8; y 96/2002, de 25 de abril, FJ 10.

<sup>2</sup> PÉREZ TREMPES, P. *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*. Ministerio de Justicia, 1987. 118-119.

Lo que ha ocurrido en la práctica, sin embargo, es precisamente lo contrario<sup>3</sup>, ya que ha sido el grado de detalle de las normas básicas estatales que incorporan las directivas lo que ha producido el vaciamiento competencial de las Comunidades Autónomas<sup>4</sup>. Las directivas son normas de la UE que, según lo estipulado en el artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), «obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios»<sup>5</sup>. Esta libertad de los Estados miembros para transponer las directivas a su Derecho nacional tiene como contrapeso no sólo el carácter vinculante del resultado que debe alcanzarse y el plazo para la transposición, generalmente de dos años, sino también el hecho de que las autoridades nacionales deben comunicar a la Comisión las medidas adoptadas para reformular sus normas dentro del plazo establecido en la directiva. En efecto, se puede inferir que la falta de transposición de una directiva encaja perfectamente dentro de los supuestos de incumplimiento previstos por la normativa.

Las directivas pueden adoptarse a través de un acto legislativo del Consejo y del Parlamento en virtud del procedimiento legislativo ordinario, o únicamente por el Consejo en virtud de los procedimientos legislativos especiales, en cuyo caso el Parlamento debe aprobarlo o ser consultado. También pueden adoptarse mediante un procedimiento no legislativo, como es el caso de la Directiva (UE) 2017/159, que aplica el Acuerdo relativo a la aplicación del Convenio sobre el trabajo en la pesca de 2007 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), constituyendo un acto no legislativo. Las directivas, según prescribía el artículo 190 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE), debían estar motivadas. La motivación no necesita ser exhaustiva; es suficiente con que se expongan de forma sucinta y clara los principales ele-

---

<sup>3</sup> TORNOS MAS, J. “Algunos problemas competenciales en la ejecución interna de directivas comunitarias”. *Autonomies*, núm. 13, 31-43, 1991. p. 32.

<sup>4</sup> En el mismo sentido, MONTILLA MARTOS, J. A. *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas*. Centro de Estudios Constitucionales, 2005. p. 203.

<sup>5</sup> Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. C326, de 26 de octubre de 2012. p. 172.

mentos de hecho y de derecho en los que se basan. La omisión de toda referencia a una disposición concreta de los Tratados como base jurídica de un acto comunitario constituye una infracción del citado artículo 190 del TCE.

Se continuaba diciendo que las directivas adoptadas conforme al artículo 189 b del TCE, o aquellas que tienen como destinatarios a todos los Estados miembros, se publicarán en el Diario Oficial de la Comunidad (DOC) y entrarán en vigor en la fecha que en ellas se fije o, en su defecto, a los veinte días de su publicación. Las demás deben ser notificadas a los Estados destinatarios y surten efecto a partir de dicha notificación. Desde ese momento y hasta que concluya el plazo establecido por la directiva para su transposición, esta solo tiene a los Estados miembros como destinatarios.

En principio, la directiva solo entra en vigor una vez transpuesta. Sin embargo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) considera que, incluso sin ser transpuesta, una directiva puede tener ciertos efectos directos bajo las siguientes condiciones:

- La transposición a la legislación nacional no se haya producido o se haya producido incorrectamente.
- Los términos de la directiva sean incondicionales y suficientemente claros y precisos.
- Los términos de la directiva atribuyen derechos a los particulares.

En lo que respecta a los requisitos de armonización de las directivas<sup>6</sup>, es fundamental distinguir entre dos tipos principales de armonización: la armonización mínima y la armonización máxima. La armonización mínima se refiere a aquellas directivas que establecen normas mínimas, generalmente reconociendo que los sistemas jurídicos de algunos Estados miembros ya han implementado normas más estrictas. Por otro lado, la armonización máxima implica que los Estados miembros están obligados a introducir regulaciones que cumplan tanto con las normas mínimas como con las máximas establecidas en la directiva. Esta distinción es crucial para comprender la flexibilidad

---

<sup>6</sup> EUR-LEX. *Directivas de la Unión Europea*. EUR-Lex, s. f. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/european-union-directives.html>

y las limitaciones impuestas por la legislación de la UE en la armonización de las políticas y regulaciones nacionales.

La Comisión supervisa la transposición de las directivas para garantizar que esta se realice de manera correcta y completa, con el fin de alcanzar los resultados previstos y dentro del plazo establecido. La UE ha establecido como objetivo reducir el déficit de transposición (relación entre directivas adoptadas y directivas transpuestas) a un 1%. Para cada directiva, la Comisión evalúa si la transposición por parte de los Estados miembros se realiza puntualmente, es completa (verificación de integridad) y correcta (verificación de conformidad). Frecuentemente, los Estados miembros deben incorporar estas medidas dentro de un marco jurídico nacional complejo, lo que puede resultar en la adopción de un gran número de medidas que la Comisión debe examinar. En algunos casos, la Comisión recibe, en promedio, más de diez medidas de transposición por Estado miembro para determinadas directivas. Este proceso exige una revisión exhaustiva para asegurar que todas las medidas cumplen con los requisitos establecidos por las directivas de la UE.

La política de la Comisión en materia de control del cumplimiento de la legislación se enfoca prioritariamente en combatir las infracciones que tienen un mayor impacto en los intereses de los ciudadanos y las empresas. Esto incluye las infracciones del Derecho de la UE que obstaculizan el cumplimiento de objetivos políticos cruciales o que amenazan con socavar las cuatro libertades fundamentales de la UE.

Para garantizar una aplicación, implementación y ejecución efectiva del Derecho de la UE por parte de los Estados miembros, estos pueden recibir el apoyo de la Unión para mejorar su capacidad administrativa. Este respaldo puede manifestarse a través de intercambios de información y funcionarios, así como mediante el apoyo a programas de formación. Además, el control del cumplimiento puede llevarse a cabo mediante procedimientos de infracción, y en última instancia, recurrir al TJUE cuando se considere que un Estado miembro ha incumplido sus obligaciones en virtud de los Tratados. Este enfoque integral asegura que los Estados miembros no sólo adopten las direc-

tivas de manera correcta y oportuna, sino que también mantengan un cumplimiento continuo que respalde los principios fundamentales y los objetivos estratégicos de la UE.

Los Estados miembros son los principales responsables de la transposición, aplicación y ejecución correctas del Derecho de la UE, así como de proporcionar suficientes vías de recurso para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por dicho Derecho. Cuando los derechos de los ciudadanos o las empresas de la UE se ven afectados en los Estados miembros, deben tener acceso a vías de recurso nacionales rápidas y eficaces, de acuerdo con el principio de tutela judicial efectiva. Además, los Estados miembros están obligados a proporcionar documentos explicativos para que la Comisión entienda cómo se transponen las directivas. El TJUE ha subrayado la importancia de estos documentos explicativos. En su sentencia del 8 de julio de 2019 (Comisión/Bélgica, C-543/17), el Tribunal aclaró que, al notificar las medidas nacionales de transposición a la Comisión, los Estados miembros deben proporcionar información suficientemente clara y precisa. Asimismo, deben indicar, para cada disposición de la directiva, las disposiciones nacionales que garantizan su transposición.

Esta práctica asegura que la Comisión pueda evaluar de manera efectiva la conformidad y la integridad de la transposición, facilitando así el cumplimiento y la aplicación uniforme del Derecho de la UE en todos los Estados miembros. Antes de analizar el procedimiento de infracción, es crucial enumerar los cuatro tipos principales de infracciones del Derecho de la UE<sup>7</sup>:

1. Falta de comunicación: un Estado miembro no comunica a tiempo a la Comisión sus medidas para incorporar una directiva a la legislación nacional.
2. No conformidad: la Comisión considera que la legislación de un Estado miembro no está en consonancia con los requisitos de las directivas de la UE.

---

<sup>7</sup> GUICHOT, E. “La responsabilidad del Estado legislador por infracción del Derecho de la Unión Europea en jurisprudencia y en la legislación españolas a la luz de los principios de equivalencia y efectividad”. *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 60, 49-101, 2016. p. 60.

3. Infracción de los tratados, reglamentos o decisiones: la Comisión considera que las leyes de un Estado miembro no están en consonancia con los requisitos de los tratados, los reglamentos o las decisiones de la UE.
4. Aplicación incorrecta: las autoridades nacionales no aplican el Derecho de la UE, o no lo aplican correctamente.

La Comisión examina el texto para garantizar que cumpla los objetivos de la directiva y que la legislación incorporada se aplique dentro de los plazos obligatorios. Si no se notifica la transposición dentro del plazo, la Comisión puede especificar el importe de la suma a tanto alzado o la multa que debe pagar el Estado miembro.

Además, si un Estado miembro no adopta medidas nacionales para transponer la directiva, o si estas son insatisfactorias, la Comisión puede iniciar un procedimiento de infracción e instruir un procedimiento contra dicho Estado ante el TJUE. Si este comparte la opinión de la Comisión sobre la infracción y el Estado miembro no acata la sentencia, el Tribunal puede imponer el pago de una multa coercitiva o una suma a tanto alzado, a petición de la Comisión.

En virtud del artículo 260, párrafo 3, del TFUE, cuando un Estado miembro incumple la obligación de informar sobre las medidas de transposición de una directiva, la Comisión puede solicitar que dicho Estado miembro pague una multa. Esta disposición fortalece el mecanismo de cumplimiento y asegura que los Estados miembros tomen en serio sus obligaciones de notificación y transposición.

El procedimiento de infracción y el recurso por incumplimiento ante el TJUE constituyen el último recurso a disposición de la Comisión para garantizar el respeto del Derecho de la UE. Estos mecanismos están diseñados para asegurar que los Estados miembros implementen y cumplan efectivamente el Derecho comunitario en interés general. Es importante destacar que estos procedimientos no están destinados a proporcionar una reparación individual a los ciudadanos o empresas afectadas, sino a mantener la integridad

del orden jurídico comunitario y asegurar la aplicación uniforme de la normativa europea en todos los Estados miembros.

El procedimiento de infracción comienza cuando la Comisión identifica un posible incumplimiento por parte de un Estado miembro. Este proceso incluye varias etapas, como el envío de una carta de emplazamiento y un dictamen motivado, ofreciendo al Estado miembro la oportunidad de responder y corregir la situación. Si el incumplimiento persiste, la Comisión puede llevar el caso ante el TJUE. En caso de que el TJUE determine que se ha producido una infracción, el Estado miembro debe tomar las medidas necesarias para cumplir con la sentencia. Si el Estado miembro no lo hace, la Comisión puede solicitar al TJUE la imposición de sanciones económicas, como multas coercitivas o sumas a tanto alzado, en virtud del artículo 260 del TFUE.

Este procedimiento asegura que todos los Estados miembros cumplan con sus obligaciones bajo el Derecho de la UE, manteniendo la coherencia y efectividad del marco legal europeo.

Antes del procedimiento de infracción, existen diversos instrumentos preventivos que la Comisión utiliza para asegurar el cumplimiento del Derecho de la UE. Entre estos instrumentos se encuentran las comunicaciones interpretativas, reuniones bilaterales y acciones de formación e información. Además, se exige a los Estados miembros que garanticen la existencia de normas apropiadas y dispongan de la capacidad administrativa necesaria para aplicarlas correctamente. Cuando la Comisión detecta una posible infracción del Derecho de la UE, puede optar por utilizar un procedimiento previo a la infracción, conocido como EU Pilot<sup>8</sup>. Este mecanismo de garantía de cumplimiento actúa como un diálogo constructivo entre la Comisión y los Estados miembros, utilizado de forma preventiva para aclarar situaciones de hecho y de Derecho y para resolver problemas en la aplicación administrativa del Derecho de la UE.

---

<sup>8</sup> KOOPS, C. E. "EU compliance mechanisms: the interaction between the infringement procedures, IMS, SOLVIT and EU-PILOT". *Amsterdam Law School Research Paper*, 2011-2042, 2011. p. 42.

El EU Pilot permite a la Comisión abordar y resolver ciertos casos en una fase preliminar sin necesidad de iniciar un procedimiento de infracción formal. Este enfoque se emplea cuando es probable que conduzca a un cumplimiento más rápido y efectivo. Por ejemplo, la Comisión puede utilizar el EU Pilot para recabar la información fáctica o jurídica necesaria para su evaluación. Sin embargo, este mecanismo no se utiliza en situaciones donde la infracción del Derecho de la UE está claramente demostrada, es evidente o se reconoce abiertamente, ni tampoco en cuestiones más delicadas donde los debates a nivel técnico tienen menos probabilidades de resultar satisfactorios. De esta manera, el EU Pilot actúa como un instrumento eficaz para fomentar el cumplimiento voluntario y rápido por parte de los Estados miembros, minimizando la necesidad de recurrir a procedimientos de infracción formales y manteniendo la integridad del orden jurídico comunitario.

El procedimiento de infracción comienza con el envío al Estado miembro correspondiente de una solicitud de información conocida como «carta de emplazamiento». El objetivo de esta carta es ofrecer al Estado miembro la oportunidad de presentar sus observaciones. Normalmente, el Estado miembro dispone de un plazo de dos meses para responder. Si la Comisión no está satisfecha con la información recibida y concluye que el Estado miembro en cuestión está incumpliendo sus obligaciones en virtud del Derecho de la UE, puede enviar una petición oficial denominada «dictamen motivado». En este dictamen, la Comisión expone su posición respecto a la persistencia del incumplimiento y urge al Estado miembro a informar, en un plazo que generalmente es de dos meses, acerca de las medidas adoptadas para corregir la situación. Si, transcurrido este plazo, la Comisión considera que la respuesta del Estado miembro no ha sido adecuada, puede presentar un recurso por incumplimiento ante el TJUE. Este recurso formaliza el conflicto y permite que el Tribunal decida sobre la existencia de la infracción y, en su caso, sobre las medidas que el Estado miembro debe tomar para cumplir con sus obligaciones bajo el Derecho de la UE.

Este proceso de infracción está diseñado para asegurar que los Estados miembros respeten y apliquen correctamente las normativas de la UE, garantizando así la coherencia y efectividad del orden jurídico comunitario. En caso

de que el Tribunal emita una sentencia desfavorable para un Estado miembro, este estará obligado a adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a dicha resolución. No obstante, en aproximadamente el 90% de los casos de infracción, los Estados miembros cumplen con las obligaciones derivadas del Derecho comunitario antes de que el asunto sea sometido al Tribunal.

Desde la publicación de la Comunicación titulada *Derecho de la UE: mejores resultados gracias a su mejor aplicación* (2017/C 18/02), la Comisión ha incrementado la relevancia de la obligación de transposición de las directivas. El incumplimiento de esta obligación por parte de los Estados miembros puede motivar a la Comisión a presentar un recurso ante el TJUE, solicitando tanto la imposición de una suma a tanto alzado como de una multa. Esta práctica difiere de la anteriormente seguida, en la que tales medidas no se aplicaban de manera conjunta. La distinción entre la suma a tanto alzado y la multa radica en sus finalidades: la primera tiene un propósito disuasorio, mientras que la segunda busca ejercer coerción.

En síntesis, ante el incumplimiento de las obligaciones que los Estados miembros tienen en virtud del Derecho de la Unión, la Comisión se reserva el derecho a emprender acciones legales para asegurar la correcta aplicación de dicho Derecho, en beneficio de los ciudadanos y las empresas. Esta política se refleja mensualmente en el paquete de decisiones sobre procedimientos de infracción. En la tabla adjunta, elaborada conforme a la información publicada en el sitio web de la Comisión, se detallan las decisiones adoptadas durante los años 2023 y 2024. Cabe señalar que algunos meses no se encuentran representados debido a la falta de publicación de los datos correspondientes en el portal mencionado. A finales de mayo de 2024, según datos del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, España está pendiente de transponer 55 directivas europeas, la mayoría de ellas con fecha límite en 2024, 2025 y 2026. Dos de ellas, relacionadas con los gases de efecto invernadero, debían haberse transpuesto antes del 31 de diciembre de 2023, y otras tres tenían de plazo marzo, abril y mayo de 2024.

	<b>ENERO 2023</b>	<b>FEBRERO 2023</b>	<b>MARZO 2023</b>	<b>ABRIL 2023</b>
<b>Medio ambiente y pesca</b>	<p>La Comisión insta a España vía Carta de emplazamiento a reducir las emisiones de varios contaminantes atmosféricos.</p>	<p>La Comisión pide a España vía carta de emplazamiento que finalice la revisión de sus planes hidrológicos.</p> <p>La Comisión toma medidas para garantizar el buen funcionamiento del mercado único.</p> <p>La Comisión envía un dictamen motivado a España por no haber transpuesto correctamente la Directiva de la UE sobre el test de proporcionalidad para la regulación de las profesiones.</p>	<p>WASTE - Lack of transposition of Directives 32022L1631 and 32022L1632 by Spain.</p>	
<b>Migración, Asuntos de Interior y Unión de la Seguridad</b>	<p>La Comisión pide a España vía Carta de emplazamiento que transponga correcta y plenamente todas las disposiciones de la Directiva sobre las condiciones de acogida.</p> <p>La Comisión pide a España vía Carta de emplazamiento que cumpla el Reglamento sobre contenidos terroristas en línea.</p>			

<p><b>Energía y clima</b></p>	<p>La Comisión insta a España vía Dictamen motivado a transponer plenamente la Directiva sobre fuentes de energía renovables.</p>			
<p><b>Fiscalidad y unión aduanera</b></p>	<p>La Comisión pide a España vía Carta de emplazamiento que aplique adecuadamente el nuevo mecanismo de resolución de litigios fiscales de la Unión. La Comisión insta a España vía Dictamen motivado a transponer las nuevas normas sobre impuestos especiales.</p>			<p>La Comisión pide a España vía dictamen motivado que transponga las nuevas normas de la UE sobre impuestos especiales en relación con los pequeños productores y productores artesanales de alcohol.</p>
<p><b>Estabilidad financiera, servicios financieros y unión de los mercados de capitales</b></p>	<p>La Comisión insta a España vía Carta de emplazamiento a aplicar correctamente la Directiva relativa a la prevención del blanqueo de capitales.</p>	<p>La Comisión insta a España vía Dictamen motivado a transponer completamente las leyes que eliminan los obstáculos reglamentarios, incluidos los riesgos en el marco de la Directiva sobre los riesgos de sostenibilidad.</p>		<p>La Comisión insta a España vía dictamen motivado a transponer a la legislación nacional la Directiva sobre factores de sostenibilidad.</p>

<b>Justicia</b>		<p>La Comisión ha decidido llevar a España [INFR (2022)0073], ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por no incorporar completamente en su legislación nacional las medidas nacionales de transposición de la Directiva relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión ([Directiva (UE) 2019/1937].</p>	<p>Non-communication of the transposition of the Company Law Mobility Directive ((EU) 2019/2121) by Spain.</p>	<p>La Comisión pide a España vía dictamen motivado que transponga plenamente las normas de la UE sobre conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores. Infracción a España INFR (2022)0355) por no notificar las medidas nacionales por las que se transponen plenamente los derechos de la UE en materia de conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores (Directiva (UE) 2019/1158).</p>
-----------------	--	---	--	---

	<b>JUNIO 2023</b>	<b>JULIO 2023</b>	<b>SEPTIEMBRE 2023</b>	<b>OCTUBRE 2023</b>
<b>Medio ambiente y pesca</b>			<p>La Comisión pide a España vía carta de emplazamiento que complete su Red Natura 2000.</p> <p>Dictámenes motivados La Comisión pide a España vía dictamen motivado que finalice la revisión de sus planes hidrológicos.</p>	
<b>Fiscalidad y unión aduanera</b>		<p>La Comisión insta a España vía dictamen motivado a completar la transposición al Derecho nacional de las</p>		

		normas de trans- parencia fiscal.		
<b>Estabilidad financiera, servicios fi- nancieros y unión de los merca- dos de ca- pitales</b>			La Comisión insta a España vía dictamen motivado a completar la transposición de la Directiva sobre mercados de instrumentos finan- ciers.	
<b>Empleo y derechos sociales</b>	La Comisión pide a España vía dictamen motivado que incorpore al Derecho nacional la Directiva relativa a unas condiciones laborales transparentes y pre- visibles.			
<b>Mercado interior, in- dustria, emprendi- miento y pymes</b>		La Comisión insta a España vía carta de em- plazamiento y vía dictamen mo- tivado a abordar las restricciones en los sectores de la construc- ción y los servi- cios inmobilia- rios.		
<b>Movilidad y Trans- portes</b>			La Comisión pide a España vía Dictamen motivado que trans- ponga las normas de la UE sobre cualifica- ciones profesionales	La Comisión de- cide llevar a Es- paña ante el Tribu- nal de Justicia de la Unión Europea por no transponer

			en la navegación interior. La Comisión insta a España vía Dictamen motivado a cumplir las normas de la UE.	y aplicar correctamente las normas de la UE por las que se establece un espacio ferroviario europeo único.
--	--	--	--	--

	<b>NOVIEMBRE 2023</b>	<b>DICIEMBRE 2023</b>	<b>FEBRERO 2024</b>	<b>MARZO 2024</b>
<b>Medio ambiente y pesca</b>		La Comisión lleva a España ante el Tribunal de Justicia por incumplir la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas.	La Comisión ha decidido llevar a España ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por no aplicar los requisitos de gestión de residuos.  La Comisión decide llevar a España, ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por no finalizar la revisión de sus planes hidrológicos.	La Comisión insta a España vía carta de emplazamiento a que mejore el tratamiento de los residuos urbanos.
<b>Migración, Asuntos de Interior y Unión de la Seguridad</b>				La Comisión insta a España vía carta de emplazamiento a que transpongan plena y correctamente las disposiciones de la Directiva sobre los trabajadores temporeros.
<b>Justicia</b>	La Comisión ha decidido llevar a España ante el Tribunal de Justicia de la Unión			La Comisión insta a España vía carta de emplazamiento a que cumpla los procedimientos

	Europea por no transponer plenamente determinadas normas de la UE.			<p>judiciales transfronterizos relativos a la orden de detención europea.</p> <p>La Comisión insta a España vía dictamen motivado a que transponga plenamente las normas de la UE relativas a las garantías procesales de los menores en los procesos penales.</p>
<b>Movilidad y Transportes</b>				<p>Dictámenes motivados. La Comisión insta a España vía dictamen motivado a que transponga las normas de la UE relativas a la utilización de vehículos alquilados sin conductor en el transporte de mercancías por carretera.</p>

Fuente: Elaboración propia

### 3. PROPUESTAS DE MECANISMOS DE SOLUCIÓN

Como se mencionaba al inicio de este capítulo, nuestro país se sitúa a la vanguardia entre los Estados miembros que incumplen con la transposición de directivas, tanto en términos de falta de transposición en los plazos establecidos como en transposiciones irregulares. Varias sentencias del TJUE, como la correspondiente al Asunto C-658/19 del 25 de febrero de 2020<sup>9</sup>, reflejan

<sup>9</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Octava) de 25 de febrero de 2021 — Comisión Europea / Reino de España (Asunto C-658/19) (1) [Incumplimiento de Estado — Artículo 258 TFUE — Directiva (UE) 2016/680 — Tratamiento de datos personales — Prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales — Falta de transposición y de comunicación de las medidas de transposición — Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Pretensión de condena al pago de una suma a tanto alzado y de una multa coercitiva]. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. C138, de 19 de abril de 2021.

no solo la gravedad y persistencia de las infracciones sancionadas, sino también la reiteración en la conducta de España, un Estado miembro que habitualmente incumple los plazos de transposición de las directivas europeas. Cada año se actualiza un cuadro de indicadores de transposición como parte del cuadro de indicadores del mercado único, disponible en la sección dedicada al rendimiento por herramienta de gobernanza, donde se proporciona información tanto a nivel de la UE en su conjunto como desglosada por Estado miembro<sup>10</sup>.

El plazo de transposición de una directiva no es corto —generalmente dos años—, por lo que la causa de la falta de transposición en plazo debe buscarse en el proceso interno de transposición en nuestro país. El retraso en la transposición de directivas no solo constituye un incumplimiento del Derecho de la UE, con la consiguiente desaprobación por parte de nuestros socios europeos y el detrimento del buen funcionamiento de las instituciones de la UE, sino que también representa una mala praxis que afecta directamente los intereses de los ciudadanos y empresas españolas, privándoles sistemáticamente de los beneficios que el Derecho de la Unión puede ofrecerles.

En la búsqueda de una explicación a los incumplimientos sistemáticos y a la demora en las transposiciones, se argumenta que las causas son diversas, incluyendo tanto el procedimiento interno de transposición como la densidad y dispersión normativa del ordenamiento jurídico español. Cabe destacar la costumbre de demorar *sine die* los trámites de aprobación parlamentaria para aquellas materias sometidas al principio de reserva de ley en España. Como solución, se sugiere que el ejecutivo haga uso de la figura del Decreto-Ley, amparándose en razones de extraordinaria y urgente necesidad, justificadas en el hecho irrefutable de que el plazo de transposición ya ha precluido.

Por otra parte, el sistema descentralizado de nuestro país exige una labor de transposición a nivel autonómico que no se encuentra expresamente definida en nuestro marco normativo. No obstante, se puede entender que se otorgan competencias a las Comunidades Autónomas siempre que la directiva

---

<sup>10</sup> COMISIÓN EUROPEA. *Enforcement: Frequently Asked Questions*. ec.europa.eu 28 de noviembre de 2022. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo\\_12\\_12](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo_12_12)

en cuestión afecte a materias transferidas, y todo ello sin perjuicio de la responsabilidad única y exclusiva del Estado ante la UE. Corresponde dilucidar caso por caso quién ostenta la competencia material, teniendo en cuenta los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Además, debe considerarse que el hecho de que una competencia suponga la ejecución del Derecho de la UE no prejuzga cuál es la instancia territorial a la que corresponde su ejercicio.

Por último, se identifica como factor determinante para explicar el alto grado de incumplimiento en la transposición de directivas la eficiencia y capacidad de nuestras administraciones públicas. Mientras no se aborde esta problemática, la mala praxis del Estado seguirá generando perjuicios para los administrados en sus relaciones privadas y erosionando la confianza de los inversores, lo que eventualmente afectará la prosperidad del país.

#### **4. OTRAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN**

En un ejercicio de transparencia, al analizar la incorporación del Derecho de la UE al ordenamiento jurídico español, la Administración Pública cumple con las disposiciones normativas de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno<sup>11</sup>, a través de un mecanismo conocido como el Plan Anual Normativo<sup>12</sup>. Este instrumento también refleja la necesidad de ajustar el ordenamiento interno al Derecho de la UE. Esta exigencia se manifiesta, en primer lugar, en la transposición de las directivas cuyo plazo de incorporación venza durante el periodo temporal al que se refiere el plan. En segundo lugar, abarca aquellos casos en los que es necesario adaptar el ordenamiento interno a la normativa comunitaria en aspectos que trascienden la mera transposición en plazo.

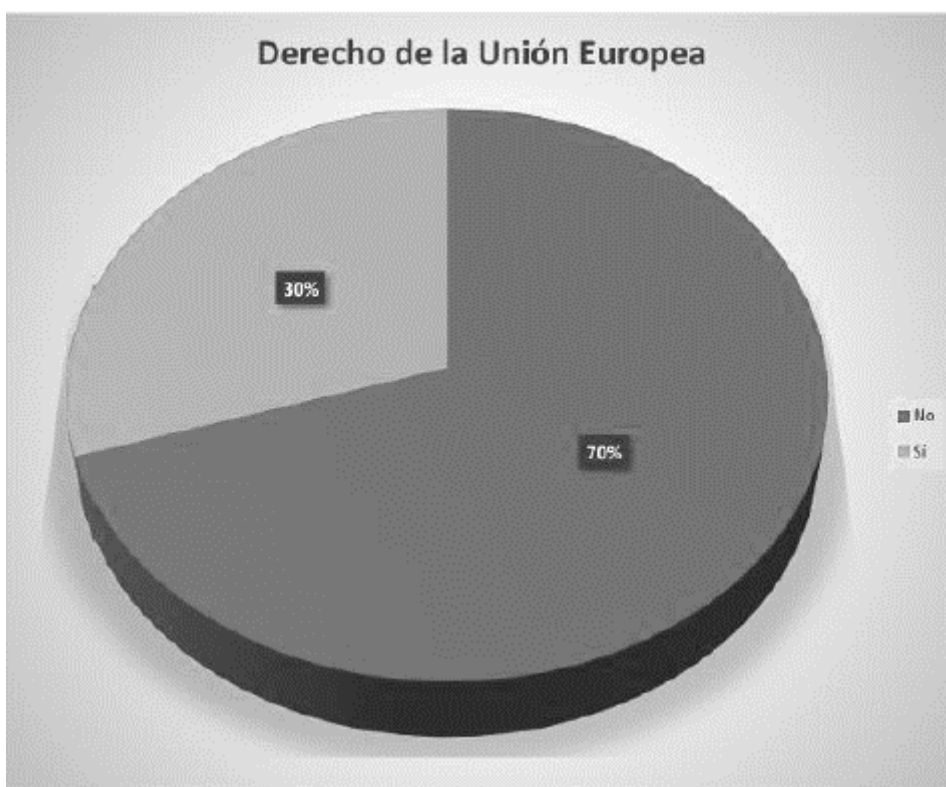
---

<sup>11</sup> Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. *Boletín Oficial del Estado*, 10 de diciembre de 2013, núm. 295.

<sup>12</sup> ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. *Plan Anual Normativo*. Gobierno de España, 2023.

En este sentido, en 2023, un total de treinta y cinco iniciativas normativas previstas en el Plan Anual Normativo incorporaron al ordenamiento jurídico interno disposiciones del Derecho de la UE. Como evidencia de lo señalado, se presentan a continuación una tabla y un gráfico publicados ese año, en el marco del Plan Anual Normativo y circunscritos al ámbito de la UE.

Derecho de la Unión Europea	Proyecto
No	82
Sí	35
<b>Total</b>	<b>117</b>



Fuente: Administración General del Estado.

El Derecho de la Unión proclama el respeto de la identidad constitucional de los Estados miembros, que incluye la «autonomía regional»<sup>13</sup> como principio constitucional de la UE. En el ordenamiento español existen, al menos sobre el papel, fórmulas de colaboración y coordinación en la ejecución del Derecho comunitario, si bien no deja de llamar la atención cómo se produce una asimetría entre la distribución de competencias aplicada a la producción normativa estatal dirigida a la transposición de directivas y la aplicada a la producción normativa interna. Por una parte, la administración estatal, obligada a respetar de manera escrupulosa los criterios de distribución competencial, y por otra las administraciones autonómicas que al tiempo que ejercen sus competencias, reivindican su espacio normativo propio. Teóricamente, la transposición de directivas no conlleva una alteración sustancial de la distribución constitucional de competencias<sup>14</sup>, tal y como pone de relieve el hecho de que las reivindicaciones competenciales planteadas por las administraciones autonómicas ante el Tribunal Constitucional, frente a la transposición estatal de directivas en materias de legislación compartida, hayan sido relativamente escasas.

En este punto se sugiere como posible solución el rediseño de las funciones de las conferencias sectoriales para así otorgarles protagonismo en el proceso de transposición de directivas. Sin embargo, dado el número de actos de transposición necesarios para cumplir con las numerosas directivas, la poca frecuencia con la que se reúnen las conferencias sectoriales, junto con su propia naturaleza, cabe poner en cuestión que tanto su figura como regulación puedan ofrecer resultados mínimamente satisfactorios<sup>15</sup>.

Frente a la necesidad de informar a las administraciones estatal o autonómicas sobre la intención de transponer una directiva, deberían crearse

---

<sup>13</sup> CÁMARA VILLAR, G. “La organización territorial de España. Una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional”. *Revista de Derecho Político*, núm. 101, enero-abril 2018, 395-430, 2018. p. 400.

<sup>14</sup> ESPEJO CAMPOS, A. “La transposición del derecho de la Unión Europea por las comunidades autónomas”. *Anales de la Facultad de Derecho*, núm. 29, 2012.

<sup>15</sup> SANTISTEBAN, X. A. *Transposición de directivas y autogobierno. El desarrollo normativo de la Unión Europea en el Estado autonómico*. Departament de Governació i Relacions Institucional, Institut d’Estudis Autonòmics, 2013.

mecanismos ágiles y específicos de cooperación que de alguna manera garanticen una ejecución coordinada del Derecho de la UE en el ámbito autonómico. El profesor Martos<sup>16</sup> apunta como solución la creación de una suerte de figura que vendrían a ser como los «corresponsales de la transposición», designados tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas, así como una página web que recoja toda la información relativa a la transposición.

Otra propuesta destacable fue la que lanzó el Consejo de Estado en 2008<sup>17</sup>, y que pasaba por dar un enfoque a la transposición de directivas basado en proporcionar una información que va más allá de las administraciones implicadas para así llegar tanto a los operadores jurídicos como a los ciudadanos en general. La mencionada información debería identificar directivas y plazos de transposición, reseñar brevemente su contenido, la competencia estatal o autonómica o conjunta para su transposición, la existencia de discrepancias al respecto, el estado de la transposición (estudio, proyecto de ley o reglamento presentado, finalización), y las normas estatales o autonómicas que constituyen la transposición parcial o plena.

La UE es una comunidad de Derecho fundamentada en valores comunes compartidos por los Estados miembros. Entre sus pilares esenciales se encuentran la aplicación y el control del cumplimiento del Derecho de la UE, así como el respeto del Estado de Derecho. El Derecho es el activo más valioso con el que cuenta la UE para trasladar sus beneficios a las personas, las empresas y el medio ambiente. El principio de primacía del Derecho de la UE se fundamenta en el principio de igualdad ante los Tratados. Este principio garantiza la igualdad de derechos para todas las personas en toda la UE, lo que implica que todas las disposiciones del Derecho de la UE deben tener el mismo significado y aplicarse de la misma manera en todos los Estados miembros. La legislación constituye la base sobre la cual la UE puede maximizar los beneficios del mercado interior, impulsar la transición hacia una

---

<sup>16</sup> Martos, J. A. M. “diálogos con autores: Arzoq Santiesteban, X. (dir.). Transposición de directivas y autogobierno. El desarrollo normativo de la Unión Europea en el Estado autonómico”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 18(49), 1108-1120, 2014.

<sup>17</sup> ALONSO GARCÍA, R. “La inserción del derecho europeo en el ordenamiento español (informe del consejo de estado de 14 de febrero de 2008)”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 29, Madrid, enero/abril 2008. pp. 7-17.

Europa más ecológica y digital, y proteger y promover nuestros valores, una cooperación judicial eficaz y la seguridad de nuestra Unión.

Este es el motivo por el cual el sistema basado en normas es fundamental para la visión de la UE, tanto en Europa como a nivel global, siendo un requisito previo para la equidad, la democracia y el respeto de los derechos fundamentales. La Comisión se ha comprometido a intensificar su labor de promoción y defensa de los derechos de las personas, las libertades fundamentales y el Estado de Derecho. Supervisar el cumplimiento del Derecho de la UE es esencial para alcanzar este objetivo.

## 5. CONCLUSIONES

En base a lo anteriormente expuesto, se puede concluir que los mecanismos para garantizar la correcta transposición del Derecho de la UE son insuficientes. A la vista está que las diferentes vías utilizadas por el Estado para asegurar el Derecho de la Unión han sido rechazadas por el Tribunal Constitucional con la finalidad de salvaguardar el principio de no alteración de distribución de competencias. A lo mencionado se une el hecho de que el Derecho de la UE no toma en consideración la compleja estructura territorial de sus Estados miembros, y que en la distribución constitucional no hay previsiones específicas para incorporar y ejecutar normas europeas.

Surge así la necesidad de buscar mecanismos efectivos que garanticen la transposición de directivas para así evitar los recursos de incumplimiento interpuestos al Estado español y las cuantiosas sanciones impuestas. Una de las vías apuntadas son las Leyes de Armonización, con las limitaciones que en su momento apuntó la STC 76/1983. Otra, más garantista pero también más compleja por su ejecución, pasaría por reformar nuestra Carta Magna de manera que quede incluida una mención genérica a la responsabilidad de las Comunidades Autónomas por sus incumplimientos del Derecho de la Unión sin modificar el sistema de distribución de competencias.



## BIBLIOGRAFÍA CONJUNTA

ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. *Plan Anual Normativo*. Gobierno de España, 2023.

AEMISEGGER, C. (2024, enero 31). Ucrania y Moldavia avanzan en la lucha contra la corrupción mientras Georgia y Turquía retroceden. *EURACTIV*, 31 de enero de 2024. Disponible en: <https://euroefe.euractiv.es/section/ampliacion/news/ucrania-y-moldavia-avanzan-en-la-lucha-contr-la-corrupcion-mientras-georgia-y-turquia-retroceden/>

AGENCIA DE ASILO DE LA UNIÓN EUROPEA. *País de origen con mayor número de solicitantes de asilo en la Unión Europea en 2023*. Artículo online. Disponible en: <https://es.statista.com/grafico/31844/paises-de-origen-con-el-mayor-numero-de-solicitantes-de-asilo-en-la-union-europea/>

AHIJADO QUINTILLÁN, M. *Historia de la unidad europea: desde los precedentes remotos a la ampliación al este*. Pirámide, 2000.

AHVAL. “Turquía sigue siendo una potencia militar que no debe tomarse a la ligera”. *Analista*, 2 de noviembre de 2019.

AIE. *Special Report on Solar PV Global Supply Chains*. Agencia Internacional de la Energía, 2022.

ALDECOA LUZÁRRAGA, F. “La ampliación de la Unión Europea en el debate permanente con la profundización”. *Grand Place*, núm. 21, 2024.

ALDECOA LUZÁRRAGA, F. *La Unión Europea: de la idea utópica de Europa a la Unión Europea como potencia mundial*. Shackleton, 2023.

ALDECOA LUZÁRRAGA, F., GARCÍA CANCELA, E. *La Unión Europea: de la idea utópica de Europa a la Unión Europea como potencia mundial*. Shackleton Books, 2023.

ALDECOA LUZÁRRAGA, F., GONZÁLEZ ALONSO, L. N. (eds). *La Unión Europea frente a la agresión a Ucrania*. Catarata, 2022.

- ALGORA WEBER, M. D. El conflicto de Chipre en perspectiva histórica. *Boletín de Información*, (273), 27-46, 2002.
- ALLUÉ BUIZA, A. “Turquía en la UE: ¿Adhesión o partenariado privilegiado?”. *La Albolafia: Revista de humanidades y cultura*, (8), 11-30, 2016.
- ALONSO GARCÍA, R. “La inserción del derecho europeo en el ordenamiento español (informe del consejo de estado de 14 de febrero de 2008)”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 29, Madrid, enero/abril, 2008.
- ANDRÉS SAENZ DE SANTA MARÍA, P. “La UE y el Derecho de los Tratados: una relación compleja”. *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 68/2, 51-102, 2016.
- ANDRÉS SAENZ DE SANTA MARÍA, P. “La UE y el Derecho de los Tratados: una relación compleja”. *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 68/2, 2015.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., DÍEZ-HOCHLEITNER, J. y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (Dirs.). *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales*. Cizur Menor, Civitas Thomson Reuters, 959, 2015.
- ASLUND, A. *Ukraine Whole and Free: What I saw at the orange revolution*. Carnegie, 2004.
- BALFOUR, R. “The Transformation of the Union for the Mediterranean”. *Mediterranean Politics*, vol. 14, num. 1, 2009.
- BALLANTYNE, R., y PACKER, J. “Introducing a fifth dimension: social justice and the advancement of outreach environmental education”. *Environmental Education Research*, 15(2), 227-290, 2009.
- BAQUÉS, JOSEP. “El papel de Rusia en el conflicto de Ucrania: ¿La guerra híbrida de las grandes potencias?”. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 1, núm. 1, 2015.
- BARTH, M., y MICHELSEN, G. “Learning for Change: An Educational Contribution to Sustainability Science”. *Sustainability Science*, 8(1), 103-119, 2013.

- BAYER, L. “Charles Michel: Get ready by 2030 to enlarge EU”. *Político*, 28 de agosto de 2023. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/european-council-president-charles-michel-eu-enlargement-by-2030/>
- BEETHAM, D. y LORD, C., *Legitimacy and the European Union*, Longman, 1998. PLAMENATZ, J., *Man and Society*, Longman, 1963, p. 302. 5  
MATHER, J., *Legitimizing the European Union. Aspirations, Inputs and Performance*, Palgrave, 2006.
- BISCOP, S. y CÓZAR MURILLO, B. “PESCO, la última oportunidad”. *Revista Ejércitos*, 18 de abril de 2024. Disponible en: <https://www.revistaejercitos.com/focus/defensa-europea/pesco-la-ultima-oportunidad/>
- BLANC, A. *La UE y el Mediterráneo. De los primeros Acuerdos a la Primavera Árabe*. Tecnos. 2012.
- BLANC, A. y RODRÍGUEZ, E. “Del Proceso de Barcelona a la Nueva Agenda para el Mediterráneo: en busca de un modelo apropiado de cooperación”. *Revista UNISCI*, num. 57, octubre 2021.
- BORRELL, J. “L’Europe dans l’inter-règne : notre réveil géopolitique après l’Ukraine”. *La Revue Européenne du Droit*, vol. 3, núm 1, 2023.
- “Borrell: "Estamos ante una guerra de verdad a las puertas de Europa y no sabemos hasta dónde va a llegar"". *RTVE.es*, 24 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.rtve.es/noticias/20220224/borrell-alerta-guerra-ucrania-afecta-seguridad-ue/2296321.shtml>
- BRETON, T. “First ever Defence Industrial Strategy and a New Defence Industry Programme to enhance Europe’s readiness and security”. Comisión Europea, 5 de marzo de 2024. Disponible en: [https://commission.europa.eu/news/first-ever-european-defence-industrial-strategy-enhance-europes-readiness-and-security-2024-03-05\\_en](https://commission.europa.eu/news/first-ever-european-defence-industrial-strategy-enhance-europes-readiness-and-security-2024-03-05_en)
- BRUNDIERS, K., WIEK, A., y REDMAN, C. L. “Real-world learning opportunities in sustainability: From classroom into the real world”. *International Journal of Sustainability in Higher Education*, 2021.

- CÁMARA VILLAR, G. “La organización territorial de España. Una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional”. *Revista de Derecho Político*, núm. 101, enero-abril 2018, 395-430, 2018.
- CANNIZZARO, E., PALCHETTI, P. y WESSEL, R. A. (Eds.), *International Law as Law of the European Union*. Martinus Nijhoff, 2012.
- CARRARA, S., BOBBA, S., BLAGOEVA, D., ALVES DIAS, P. et. al. *Supply chain analysis and material demand forecast in strategic technologies and sectors in the EU – A foresight study*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2023.
- CASADO RAIGÓN, J.M. “La UE en el Mediterráneo”. *Mediterráneo Económico*, núm. 16, 2009.
- CASSARINO, JP. y TOCCI, N. “Rethinking Euro-Med policies in the light of the Arab Spring”. *Open Democracy*, 2011. Disponible en: <https://www.open-democracy.net/en/rethinking-euro-med-policies-in-light-of-arab-spring/>.
- CEBRIÁN, G., y JUNYENT, M. “Competencies in Education for Sustainable Development: Exploring the Student Teachers’ Views”. *Sustainability*, 7(3), 2768-2786, 2015.
- CENTRO REINA SOFÍA SOBRE ADOLESCENCIA Y JUVENTUD. *Barómetro 2017 del Proyecto Scopio*. 2017. Disponible en: <https://www.centroreina-sofia.org/nota-prensa/una-amplia-mayoria-de-jovenes-espanoles-64-no-confia-en-los-partidos-politicos/>
- CÉSAR GARCÍA, A. “El cambio de rumbo en Ucrania: la Revolución de la Dignidad o Euromaidan”, en ZORRILLA, M., GARCÍA COLMENARES, P. (eds). *Homenaje a los profesores Elena Maza Zorrilla y Pablo García Colmenares*. Investigaciones Históricas Época Moderna Y Contemporánea, 2024.
- CIENFUEGOS MATEO, M. *Los procedimientos de celebración de acuerdos internacionales por la UE tras el Tratado de Lisboa*. JMB Bosch Editor, 2017.

COMISIÓN EUROPEA *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Revisión de la Política Europea de Vecindad {SWD (2015) 500 final} (JOIN(2015) 50 final. 18 de noviembre de 2015.*

COMISIÓN EUROPEA *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la revisión de la lista de las materias primas fundamentales para la UE y la aplicación de la iniciativa de materias primas. Documento COM (2014) 297 final, 26 de mayo de 2014.*

COMISIÓN EUROPEA *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE. Bruselas, Servicio Europeo de Acción Exterior. 2016.*

COMISIÓN EUROPEA. “A Wider Europe - A Proximity Policy as the key to stability. Peace, Security And Stability International Dialogue and the Role of the EU”, 6 de diciembre de 2002. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_02\\_619](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_02_619)

COMISIÓN EUROPEA. “Visa-free travel for Kosovo citizens to the EU”. 3 de enero de 2024. Disponible en: [https://home-affairs.ec.europa.eu/news/visa-free-travel-kosovo-citizens-eu-2024-01-03\\_en#:~:text=As%20of%201%20January%202024,Kosovo%20without%20issuing%20a%20visa](https://home-affairs.ec.europa.eu/news/visa-free-travel-kosovo-citizens-eu-2024-01-03_en#:~:text=As%20of%201%20January%202024,Kosovo%20without%20issuing%20a%20visa).

COMISIÓN EUROPEA. *2023 Communication on EU Enlargement Policy*. Dirección General de Vecindad y Ampliación, 8 de noviembre de 2023.

COMISIÓN EUROPEA. *Anexos de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un marco para garantizar el suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales y se modifican los Reglamentos (UE) 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 y (UE) 2019/1020*. Documento COM (2023) 160 final, 16 de marzo de 2023.

COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo. UE-China – Una perspectiva estratégica*. Documento JOIN (2019) 5 final, 12 de marzo de 2029.

COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación.* Documento COM (2020) 456, 27 de mayo de 2020.

COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El Pacto Verde Europeo.* Documento COM (2019) 640 final, 11 de diciembre de 2019.

COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Abordar los retos de los mercados de productos básicos y de las materias primas.* Documento COM (2021) 25 final, 2 de febrero de 2021.

COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa a la lista de 2017 de materias primas fundamentales para la UE.* Documento COM (2017) 490 final, 19 de septiembre de 2017.

COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Resiliencia de las materias primas fundamentales: trazando el camino hacia un mayor grado de seguridad y sostenibilidad.* Documento COM (2020) 474 final, 3 de septiembre de 2020.

COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo la iniciativa de las materias primas: cubrir las necesidades fundamentales en Europa para generar crecimiento y empleo.* Documento COM (2008) 699 final, 4 de noviembre de 2008.

COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Actualización del nuevo modelo de industria de 2020: Creación de un mercado único más sólido para la recuperación de Europa.* Documento COM (2021) 350 final, 5 de mayo de 2021.

COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Informe sobre prospectiva estratégica de 2021 La capacidad y libertad de actuación de la UE*. Documento COM (2021) 750 final, 8 de septiembre de 2021.

COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Un suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales para contribuir a la doble transición*. Documento COM (2023) 165 final, 16 de marzo de 2023.

COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo*. COM/2020/609, septiembre de 2020.

COMISIÓN EUROPEA. *Enforcement: Frequently Asked Questions*. ec.europa.eu 28 de noviembre de 2022. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo\\_12\\_12](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo_12_12)

COMISIÓN EUROPEA. *Eurobarómetro septiembre 2019: Acción climática y medio ambiente*. Documento (2212 / SP490), 2019.

COMISIÓN EUROPEA. *Informe de 2014 sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE*. 2015.

COMISIÓN EUROPEA. *Informe de prospectiva estratégica 2022. Hermandamiento de las transiciones ecológica y digital en el nuevo contexto geopolítico*. Documento COM (2022) 289 final, 29 de junio de 2022.

COMISIÓN EUROPEA. *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank the Global Gateway*. Documento JOIN (2021) 30 final, 1 de diciembre de 2021.

COMISIÓN EUROPEA. *La investigación de la Comisión concluye provisionalmente que las cadenas de valor de los vehículos eléctricos de China se benefician de subvenciones desleales*. Nota de prensa, 12 de junio de 2024.

Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_24\\_3231](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_24_3231)

COMISIÓN EUROPEA. *Opinion on Moldova's application for membership of the European Union. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR)*. 16 de junio de 2022.

COMISIÓN EUROPEA. *Paquete de ampliación 2023*. 8 de noviembre de 2023.

COMISIÓN EUROPEA. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Industry Programme and a framework of measures to ensure the timely availability and supply of defence products (EDIP)*. Documento COM (2024) 150 final, 5 de marzo de 2024.

COMISIÓN EUROPEA. *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un marco para garantizar el suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales y se modifican los Reglamentos (UE) 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 y (UE) 2019/1020*. Documento COM (2023) 160 final, 16 de marzo de 2023.

COMISIÓN EUROPEA. *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (Ley de Inteligencia Artificial) y se modifican determinados actos legislativos de la Unión*. Documento COM(2021) 206 final, 21 de abril de 2021.

COMISIÓN EUROPEA/ ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA POLÍTICA EXTERIOR. *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*. “Una nueva respuesta a una vecindad cambiante”. (COM 2011) 303 final, 25 de mayo de 2011.

COMISIÓN EUROPEA/ ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA POLÍTICA EXTERIOR. *Joint Communication to the European Council, the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of Regions*. “A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Mediterranean”, (COM (2011) 200 final, 8 de marzo de 2011.

COMISIÓN EUROPEA/ ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA POLÍTICA EXTERIOR. *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. “Renewed partnership with the Southern Neighbourhood: a new Agenda for the Mediterranean”. JOIN (2021) 2 final, 9 de febrero de 2021.

CONSEJO DE EUROPA. Convenio Marco del Consejo de Europa sobre Inteligencia Artificial y Derechos Humanos, Democracia y Estado De Derecho. 2024.

CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA. “*Observatorio de emancipación*”. Resumen Ejecutivo, num. 5, Primer Semestre 2023.

CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA. *Hacia una UE para la juventud española*. 2023. Disponible en: <https://www.cje.org/aunque-la-juventud-espanola-desconfia-del-funcionamiento-institucional-de-la-ue-si-se-sienten-parte-del-proyecto-europeo/>

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Conclusiones del Consejo sobre diplomacia climática y energética: cumplir con la dimensión exterior del Pacto Verde Europeo*. 25 de enero de 2021.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Llegadas irregulares a la UE (2008-2023)*. 2024. Fuente online. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/irregular-arrivals-since-2008/>

Consejo Europeo. (2002, diciembre 12-13). Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Copenhague. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/cop\\_es.pdf](https://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/cop_es.pdf)

CONSEJO EUROPEO. “Política de Ampliación de la UE: Bosnia y Herzegovina”. <https://www.consilium.europa.eu/es/> Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/enlargement/bosnia-herzegovina/#:~:text=Bosnia%20y%20Herzegovina%20solicit%C3%B3%20la,iniciar%20las%20negociaciones%20de%20adhesi%C3%B3n>.

CONSEJO EUROPEO. “Política de Ampliación de la UE: Georgia”. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eastern-partnership/georgia/>

CONSEJO EUROPEO. “Política de Ampliación de la UE: Montenegro”. <https://www.consilium.europa.eu/es/> Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/enlargement/montenegro/>

CONSEJO EUROPEO. “Política de Ampliación de la UE: Serbia”. <https://www.consilium.europa.eu/es/> Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/enlargement/serbia/>

CONSEJO EUROPEO. *Conclusiones del Consejo Europeo*. 14 y 15 de diciembre de 2023.

CONSEJO EUROPEO. *Conclusiones del Consejo Europeo*. 23 de junio de 2022.

CONSEJO EUROPEO. *Conclusiones del Consejo Europeo*. 26 y 27 de octubre de 2023.

CONSEJO EUROPEO. *Consejo europeo de Helsinki: Conclusiones de la Presidencia*. 10 y 11 de diciembre de 1999.

CONSEJO EUROPEO. *European Council, 23-24 June 2022*. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2022/06/23-24/>

CONSEJO EUROPEO. *Reunión del Consejo Europeo – Conclusiones*. 26 y 27 de octubre de 2023.

CONSEJO EUROPEO. *Reunión extraordinaria del Consejo Europeo – Conclusiones*. 1 y 2 de octubre de 2020.

CONSEJO EUROPEO. *Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno. Declaración de Versalles*. 21 y 22 de marzo de 2022.

CONSEJO EUROPEO. *Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno. Declaración de Versalles*. 21 y 22 de marzo de 2022.

CONSEJO GENERAL DE ABOGACÍA ESPAÑOLA. *El Consejo Europeo acuerda conceder a Ucrania y Moldavia el estatuto de país candidato a la UE*. Abogacía Española, 28 de junio de 2022.

CORTEN, O. y KLEIN, P. (Dir.). *Les Conventions de Vienne sur le droit des traités. Commentaire article per article*. Bruylant, 2006; KLABBERS, J. *The concept of Treaty in International Law*, Kluwer Law International; 1996;

CORTEN, O. y KLEIN, P. (Eds.). *The Vienna Conventions on the Law of Treaties. A Commentary*, vol. I, Oxford University Press, 2011.

CREMONA, M. (Ed.). *Developments in EU External Relations Law: Collected Courses of the Academy of European Law*. Oxford University Press, 2008.

CREMONA, M. y DE WITTE, B. (Eds.), *EU Foreign Relations Law: Constitutional Fundamentals*. Hart Publishing, 2008.

DASHWOOD, A. y MARESCEAU, M. (Eds.), *Law and Practice of EU External Relations: Salient Features of a Changing Landscape*. Cambridge University Press, 2008.

DE PIETRI, D. “La doctrina de los actos unilaterales pasa inadvertida: Comentario a la sentencia de la Gran Sala del Tribunal de Justicia de 26 de noviembre de 2014, asuntos acumulados C-103/2012 y C-165/2012, Parlamento Europeo y Comisión/Consejo”. *La Ley*, núm. 24, 22-32, 2015

Declaración Conjunta por un Diálogo sobre Medio Ambiente, acción por el clima y desarrollo sostenible entre la Unión Europea y la República de Colombia. *European Green Deal Communication*, de 14 de febrero de 2022.

DELAGE, C. « Filmer, juger. De la Seconde Guerre mondiale à l’invasion de l’Ukraine » (1st ed.). *Gallimard*, 2023.

DELEGACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA PARA COLOMBIA. “La Unión Europea reafirma su compromiso en comercio y cooperación con la ciudad de Barranquilla” *Representación de la Unión Europea ante Colombia*.

[www.eeas.europa.eu Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/delegations/colombia/la-uni%C3%B3n-europea-reafirma-su-compromiso-en-comercio-y-cooperaci%C3%B3n-con-la\\_it?s=3567](https://www.eeas.europa.eu/delegations/colombia/la-uni%C3%B3n-europea-reafirma-su-compromiso-en-comercio-y-cooperaci%C3%B3n-con-la_it?s=3567)

DELEGACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA PARA COLOMBIA. “La Unión Europea y Colombia, Relaciones Bilaterales, Regionales y Multilaterales” *Representación de la Unión Europea ante Colombia*. [www.eeas.europa.eu](http://www.eeas.europa.eu) Disponible en: [https://www.eeas.europa.eu/colombia/la-union-europea-y-colombia\\_es?s=160](https://www.eeas.europa.eu/colombia/la-union-europea-y-colombia_es?s=160)

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *En 2023 la industria redujo su producción real en -4,9% después de las tasas inusualmente altas de 2021 y 2022. A futuro las perspectivas de producción son positivas*. 2024.

DÍAZ LAFUENTE, J. “La activación de la directiva de protección temporal ante la invasión rusa de Ucrania como Instrumento de diplomacia migratoria” *Revista UNISCI*, n°64 (enero 2024).

Dictamen del Tribunal de Justicia, de 11 de noviembre de 1975, sobre el proyecto de acuerdo sobre una norma para los gastos locales de la OCDE, Rec. 1975, p. 1355, EU:C:1975:145 (Véase versión en español <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=104482&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=131389>).

DÍEZ-HOCHLEITNER, J. *La posición del Derecho Internacional en el Ordenamiento Comunitario*. McGraw-Hill, 1998.

Directiva (UE) 2021/1883 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de octubre de 2021 relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta cualificación, y por el que se deroga la Directiva 2009/50/CE del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L382, de 28 de octubre de 2021.

Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L50, de 25 de febrero de 2003.

DODMAN, B. “Moldavia, luego Georgia, ahora Ucrania: cómo Rusia construyó muros en el espacio postsoviético”. *France 24*, 23 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.france24.com/es/europa/20220223-ucrania-donbass-rusia-estrategia-georgia>

EFE. “Uno de cada dos españoles no estaría dispuesto a luchar por su país en caso de guerra”. *El Mundo*, 12 de abril de 2024.

EFE. La Protesta de agricultores se desinfla en Francia, Aunque todavía hay 40 bloqueos activos. *Público*, 27 de enero de 2024.

EL PAÍS. “Las elecciones generales en Turquía”. *El País*, 30 de abril de 1983. Disponible en: [https://elpais.com/diario/1983/04/30/internacional/420501610\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1983/04/30/internacional/420501610_850215.html)

El Tratado de la Unión Europea, conocido también como Tratado de Maastricht, y las firmas de los doce ministros de Asuntos Exteriores y de Finanzas de los Estados miembros. Disponible en : <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>

ELTER, A. *Los vendedores de guerra* (1st ed.) Suhrkamp, 2005.

En el mismo sentido, MONTILLA MARTOS, J. A. *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas*. Centro de Estudios Constitucionales, 2005.

ESPEJO CAMPOS, A. “La transposición del derecho de la Unión Europea por las comunidades autónomas”. *Anales de la Facultad de Derecho*, núm. 29, 2012.

EU INTERNATIONAL PARTNERSHIPS. *European Development Days 2021 - Event Highlights* [Video]. YouTube, 10 de noviembre de 2021. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=eK-ZC4\\_bjuM&list=PL0NKSZy4-2Dbk9Jegw9nOpzS3iyV18Jku&ab\\_channel=EUInternationalPartnerships](https://www.youtube.com/watch?v=eK-ZC4_bjuM&list=PL0NKSZy4-2Dbk9Jegw9nOpzS3iyV18Jku&ab_channel=EUInternationalPartnerships)

EUR-LEX. *Criterios de adhesión (criterios de Copenhague)*. <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html> Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html>

- EUR-LEX. *Directivas de la Unión Europea*. EUR-Lex, s. f. Disponible en:  
<https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/european-union-directives.html>
- EUROPEAN COMMISSION / EACEA / EURYDICE. *Learning for Sustainability in Europe: Building Competences and Supporting Teachers and Schools*. Publications Office of the European Union, 2024.
- EUROPEAN COMMISSION. *A European framework to promote sustainability in all areas of learning*. <https://ec.europa.eu> 2020.
- EUROPEAN COMMISSION. *A European framework to promote sustainability in all areas of learning*. <https://ec.europa.eu> 2020.
- EUROPEAN COMMISSION. *Education for climate coalition*. <https://ec.europa.eu> 2022.
- EUROPEAN COMMISSION. *European Competency Framework for Educators and School Leaders*. <https://ec.europa.eu> 2022.
- EUROPEAN COMMISSION. *European framework for action on cultural heritage*. <https://ec.europa.eu> 2020.
- EUROPEAN COMMISSION. *Policies and initiatives for sustainability in education*. <https://ec.europa.eu> 2022.
- EUROPEAN COMMISSION. *The Lisbon Special European Council: Towards a Europe of Innovation and Knowledge*. 2020.
- EUROPEAN PARLIAMENT. *Impact of the Erasmus+ programme*. 2020
- FABBRINI, F. “European Defence Union ASAP: the act in support of ammunition production and the development of EU Defence capabilities in response to the war in Ukraine”. *European Foreign Affairs Review*, num. 29, noviembre de 2023.
- FERNÁNDEZ PUERTAS, J. “¿Las inversiones chinas siguen una estrategia diferenciada en África y Latinoamérica?”. *Universidad Pontificia de Comillas*, junio de 2020.

- FINNISH NATIONAL AGENCY FOR EDUCATION. *Education in Finland*. <https://www.oph.f> 2020.
- FLORENSA, S. “Del Proceso de Barcelona a la Unión por el Mediterráneo. Un proyecto de futuro compartido”. *Revista Ideas*, 2021.
- FLORENSA, S. “The Emergence of a New (Multilateral?) Global Order: How Does the Euro-Mediterranean Partnership Fit in?”. *Dossier: Mediterranean Ramifications of the Ukraine War. IEMed Mediterranean Yearbook 2023*.
- FRONTEX. *Migratory routes*. 2024 Artículo online. Disponible en: <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/migratory-routes/>
- GÁLVIZ SANTACRUZ, L. Y FONSECA, R. “El Coltán En Colombia, Entre Ganancias Globales Y Problemáticas Locales - Dinámicas Hacia Una Nueva Vorágine” *Revista Clepsidra*, Número 12, 2011.
- GARCÍA CANCELA, E. “¿Todo y también las instituciones? La vecindad oriental de la UE tras la CoFoE y la agresión rusa a Ucrania”, en ALDECOA LUZÁRRAGA, F., GUINEA LLORENTE, M. (eds). *Una Unión Europea necesitada de reforma: hacia la Tercera Convención Europea*, Catarata, 2022.
- GIMENO IBÁÑEZ, E. A. “Análisis de la Política Europea de Vecindad (PEV)”. *Comillas Universidad Pontificia*, 2022.
- GONZÁLEZ ALONSO, L. N. “Disposición adicional segunda. Régimen de la acción exterior de la UE”,
- GONZÁLEZ SOSA SUÁREZ, E., MONTERO BLANCO, M. Y HAPCHYN, S. “Rusia y la Política Europea de Vecindad las consecuencias de las crisis de Georgia y Ucrania”. *bie3: Boletín IEEE*, núm. 20, 801-814, 2020.
- GRAND, C. “Primeros planos: la Estrategia Europea Industrial de Defensa”. *ECFR*, 8 de marzo de 2024.
- GREEN FLAG AWARD. *Guidelines for Applicants*. <https://www.greenflagaward.org> 2019.

- GREEN SCHOOLS PROGRAMME. *Annual Report*. <https://greenschoolsireland.org> 2019.
- GRIPPO, M. “Desde España Hasta Bélgica, Una Nueva Jornada de protestas de agricultores sacude a Europa”. *France 24*, 26 de febrero de 2024.
- GUICHOT, E. “La responsabilidad del Estado legislador por infracción del Derecho de la Unión Europea en jurisprudencia y en la legislación españolas a la luz de los principios de equivalencia y efectividad”. *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 60, 49-101, 2016.
- GUIJARRO, J. “El retorno del riesgo geopolítico: efectos económicos de la guerra de Ucrania”. *Cuadernos de Información económica*, vol. 288, 2022.
- GUINEA LLORENTE, M. “La invasión de Ucrania: un revulsivo que sacude los cimientos de la Unión Europea”, en ALDECOA LUZÁRRAGA, F., GONZÁLEZ ALONSO, LUIS N. (eds). *La Unión Europea frente a la agresión a Ucrania*. Catarata, 2022.
- GUINEA, M. “La política Europea de Vecindad en el Mediterráneo (2003-2015): impotencia de la UE hacia un entorno cada más hostil”, en MARQUINA A. (Coord.). *La UE y el Magreb. Reestructurando un imaginario*. UNISCI, 2015.
- GUINEA, M. “La Política Europea de Vecindad y la estabilización del entorno próximo: el caso de Europa Oriental”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 31, 2008.
- GURR, T. *El Porqué de las Rebeliones*. Editores Asociados S.A. México, 1974.
- GUTIÉRREZ ROA, T. “La influencia de la seguridad energética en el desarrollo de la autonomía estratégica europea: Cambios definitorios necesarios para potenciar el despertar geopolítico de la UE”. *Revista UNISCI*, núm. 64, 2024.
- GUTIÉRREZ ROA, T. “La invasión de Ucrania y la CoFoE: impulsos definitivos para la consolidación de la revolución energética europea”, en ALDECOA LUZÁRRAGA, F., GUINEA LLORENTE, M. (eds). *Una Unión Europea*

*necesitada de reforma: hacia la Tercera Convención Europea*, Catarata, 2022.

HEEJIN, H. y SANG WUK A. “Youth mobilization to stop global climate change: Narratives and impact”. *Sustainability*, vol. 12(10), 1-23, mayo de 2020.

HOLM, U. “EU’s Neighbourhood Policy: A Question of Space and Security”. *DIIS Working Papers*, núm. 22, 2005.

HOPKINS, C., y MCKEOWN, R. “Education for sustainable development: An international perspective”. *Education for Sustainable Development Papers*, 2002.

IDRIS, I. “Analysis of the Arab Springs”. *GSDRC Helpdesk Research Report*, 2016. Disponible en: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a0895340f0b652dd00018e/HDQ1350.pdf>.

Instrumento de Ratificación del Acuerdo Marco entre la República Federal de Alemania, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, el Reino de Suecia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, relativo a las medidas encaminadas a facilitar la reestructuración y funcionamiento de la industria europea de defensa, hecho en Farnborough el 27 de julio de 2000. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 190, del 9 de agosto de 2021.

IRENA. “Geopolitics of the energy transition: Critical materials”. *International Renewable Energy Agency*, 2023.

IRIARTE, J. L., y RAHMAN BASARAN, H. *Tensiones entre Turquía Y Grecia*. International Law Firm, 23 de noviembre de 2020.

JIMÉNEZ, J. L. R. “El Frente Nacional de Jean-Marie Le Pen”. *Revista de Estudios Políticos*, (87), 305-332, 1995.

KHADER, B. *Europa y el mundo árabe. Una evaluación de las políticas europeas (1957-2015)*, Icaria, 2015.

KOOPS, C. E. “EU compliance mechanisms: the interaction between the infringement procedures, IMS, SOLVIT and EU-PILOT”. *Amsterdam Law School Research Paper*, 2011-2042, 2011.

La carta fue firmada por Bulgaria, la República Checa, Estonia, Grecia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Malta, los Países Bajos, Austria, Polonia, Rumanía y Finlandia.

LE MOUËL, M. y POITIERS, N. “Why Europe's critical raw materials strategy has to be international”. *Bruegel*, 2023.

Ley 11/2023, de 8 de mayo, de trasposición de Directivas de la Unión Europea en materia de accesibilidad de determinados productos y servicios, migración de personas altamente cualificadas, tributaria y digitalización de actuaciones notariales y registrales; y por la que se modifica la Ley 12/2011, de 27 de mayo, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 110, 9 de mayo de 2023.

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. *Boletín Oficial del Estado*, 10 de diciembre de 2023, núm. 295.

LLERENA, M. J. “La Revolución Naranja que consolidó la democracia”. *El Mundo*, 2024. Disponible en: [https://www.elmundo.es/resumen/2004/cronologia/noviembre\\_21b.html](https://www.elmundo.es/resumen/2004/cronologia/noviembre_21b.html)

LOBO-FERNANDES, L. “Pensar la integración europea en el contexto de la agresión rusa contra Ucrania: algunas propuestas”. *Revista de Estudios Europeos*, núm. 83, 2024.

MANCHON, F. “El Pacto sobre Migración y Asilo ¿una nueva oportunidad para Europa?”, *Instituto de estudios Estratégicos*. Documento de opinión 152/2020.

MANGAS MARTÍN, A. (Coord.) *Derecho comunitario europeo. Libro décimo*, 2001. Libro electrónico iustel.com.

- MANGAS MARTÍN, A. “La distribución de competencias en la UE y el principio de subsidiariedad”. Ponencia impartida con motivo de la Jornada *El principio de subsidiariedad en la UE*, celebrada el día 17 de diciembre de 2008 en el Parlamento de Navarra, organizada por la Fundación Manuel Giménez Abad. Accesible en: [https://www.fundacionmgimenezabad.es/sites/default/files/20081217\\_epp\\_mangas\\_martin\\_a\\_es\\_o.pdf](https://www.fundacionmgimenezabad.es/sites/default/files/20081217_epp_mangas_martin_a_es_o.pdf).
- MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J. *Instituciones y Derecho de la UE*. Tecnos, 2016.
- MARCU, S. “El proceso de transición política en Rumanía: herencias y realidades postcomunistas”. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, vol. 1, núm. 7, 2003.
- MARTÍ SEMPERE, C. “¿Una estrategia de la industria de defensa europea adecuada?”. *Infodefensa*, 18 de marzo de 2024. Disponible: <https://www.info-defensa.com/texto-diario/mostrar/4760977/estrategia-industria-defensa-europea-adecuada>
- MARTÍ, A. M. “La PAC, entre la Agenda 2000 y la Ronda del Milenio: ¿A la búsqueda de una política en defensa de la multifuncionalidad agraria?”. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, (188), 9-66, 2000.
- MARTIN ARRIBAS, J. J. “Los acuerdos de retorno y readmisión de migrantes de la UE: entre la legitimidad y la utilidad”, *Revista REEI*, núm. 45, junio 2023.
- MARTÍNEZ CAPDEVILLA, C. *Los Acuerdos Internacionales de la UE en el tercer pilar*. Cizur Menor, Thomson, Civitas, 2012.
- MARTÍNEZ PÉREZ, E.J. y SALINAS ACELGA, S. (Coords.). *Lecciones para el estudio del Derecho de la UE*. Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2019.
- MARTÍNEZ, S. “La Extrema Derecha espolea la cólera de los agricultores en Vísperas de las elecciones europeas”. *El Periódico*, 4 de junio de 2024,

- Martos, J. A. M. “diálogos con autores: Arzo Santiesteban, X. (dir.). Transposición de directivas y autogobierno. El desarrollo normativo de la Unión Europea en el Estado autonómico”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 18(49), 1108-1120, 2014.
- MAURO, F. “Guerre en Ukraine : quels enjeux pour le droit international ?”. *Revue Défense Nationale*, núm. 2, 2023.
- MERINO, G. “La guerra en Ucrania, un conflicto mundial”. *Revista Estado y Políticas Públicas*, vol. 2, núm. 19, 2022.
- MEYER, J. “Los ladridos de la OTAN a las puertas de Rusia”. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, vol.1, núm. 48, 2023.
- MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO. “Acuerdos Vigentes de Colombia” Tratados de Libre Comercio suscritos por Colombia. [www.tlc.gov.co](http://www.tlc.gov.co)
- MINISTERIO DE INMIGRACION E INTEGRACION DE DINAMARCA. *Joint Letter from the undersigned Ministers on new solutions to address irregular migration to Europe*, Artículo online. Disponible en: <https://uim.dk/media/12635/joint-letter-to-the-european-commission-on-new-solutions-to-address-irregular-migration-to-europe.pdf>
- NAVARRO, B. “Los líderes europeos sortean el veto húngaro y abren negociaciones con Ucrania y Moldavia”. *La Vanguardia*, 14 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20231214/9450961/lideres-ue-deciden-abrir-negociaciones-ingreso-ucrania-moldavia.html>
- NIETO FERNÁNDEZ, M. I. “El Fondo Europeo de Apoyo a la Paz: un paso en la buena dirección”, en ALDECOA LUZÁRAGA, F., GONZÁLEZ ALONSO, L. N. (eds). *La Unión Europea frente a la agresión a Ucrania*, Catarata, 2022.
- NIETO FERNÁNDEZ, M. I. *La UE y el Mediterráneo a la luz de la Estrategia Global de Seguridad de la Unión*. Dykinson, 2021.

NOLET, V. “Preparing sustainability-literate teachers”. *Teachers College Record*, 111(2), 409-442, 2009.

OANTA, G. A. “Tres sentencias claves para la delimitación del contorno jurídico de las competencias convencionales de la UE en el ámbito pesquero”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 201-23, 2016.

ODERMATT, J. “The Use of International Treaty Law by the Court of Justice of the European Union”. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, num. 17, 2015.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LAS MIGRACIONES (OIM). *Datos sobre migración europea*. 2023. Artículo online. Disponible en: <https://www.migrationdataportal.org/es/regional-data-overview/europe>

“Países balcánicos avisan de que la UE pierde credibilidad en el proceso adhesión”. *Euractiv*, 23 de junio de 2022. Disponible en: <https://euroefe.euractiv.es/section/ampliacion/news/paises-balcnicos-avisn-ue-pierde-credibilidad-proceso-adhesion/>

Parlamento Europeo. (2024). Resolución sobre los intentos de reintroducir una ley sobre agentes extranjeros en Georgia y sus restricciones sobre la sociedad civil [B9-0246/2024]. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2024-0246\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2024-0246_ES.html)

PARLAMENTO EUROPEO. *Act in support of ammunition production (ASAP)*. Briefing - EU Legislation in Progress, septiembre de 2023. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/749782/EPRS\\_BRI\(2023\)749782\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/749782/EPRS_BRI(2023)749782_EN.pdf)

PARLAMENTO EUROPEO. *Aplicación de la Política Común de Seguridad y Defensa – Informe anual 2022*. Procedimiento 2022/2050(INI), 18 de enero de 2023. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0010\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0010_ES.html)

PARLAMENTO EUROPEO. *Defensa: ¿está la UE creando un ejército europeo?* Dirección General de Comunicación, 2023.

- PARLAMENTO EUROPEO. *Joint motion for a Resolution on closer ties between the EU and Armenia and the need for a peace agreement between Azerbaijan and Armenia*. 12 de marzo de 2024. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2024-0163\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2024-0163_EN.html)
- PARLAMENTO EUROPEO. *Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de noviembre de 2021, sobre una estrategia europea para las materias primas fundamentales*. 2 de marzo de 2022.
- PARLAMENTO EUROPEO. *Resultados de las elecciones europeas de 2024*. Artículo online. Disponible en: <https://results.elections.europa.eu/es/>
- PASCUAL VIVES, F. J. *El Derecho de los Tratados en la jurisprudencia comunitaria*. Tirant lo Blanch, 2009.
- PÉREZ BERNÁRDEZ, C. “Las sanciones internacionales de la Unión Europea: el caso de Rusia”, en *Retos y oportunidades de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea: aportaciones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa*. Tirant Lo Blanch, 2023.
- PÉREZ FERNÁNDEZ, D. “La Política Exterior de Turquía con Siria e Irak bajo el ejecutivo del AKP de la amistad a la confrontación”. *La Albolafia: Revista de Humanidades y Cultura*, núm. 8, 43-60, 2016.
- PÉREZ GIL, L. V. “El estatuto de los países candidatos a la adhesión a la Unión Europea: análisis de los casos de Georgia, Moldavia y Ucrania”. *Cuaderno de Trabajo*, 2022.
- PÉREZ TREMPES, P. *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*. Ministerio de Justicia, 1987.
- PÉREZ VERA, E. “Los problemas de interpretación en el Convenio de Viena sobre el derecho de los tratados”. *Anuario de estudios sociales y jurídicos*, núm. 2, 75-120, 1973.
- PÉREZ-BUSTAMANTE, R.; BONILLO, J. “La Intervención de la Unión Europea en la Transformación Política y en la Seguridad y Defensa de Ucrania desde los Consejos Europeos”. *Unión Europea Aranzadi*, vol. 10, núm. 6, 2022.

PINFARI, M. “Tunisia and Libya”, en PETERS, J. (Ed.). *The European Union and the Arab Spring. Promoting Democracy and Human Rights in the Middle East*. Lexington Books, 2012.

PINTO MOLINA, S. “El impacto económico de la inteligencia artificial y la automatización en el mercado laboral”. *Revista Científica Kosmos*, 2023.

POZAS, A. “El programa de Alwise: Una Cárcel Gigante, trabajos forzados y sor-tear Miles de euros Al Mes”. *ElDiario.es*, 12 de junio de 2024.

PUEYO LOSA, J. “Régimen jurídico de las relaciones exteriores”.

Reglamento (CE) nº 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L212, de 7 de agosto de 2008.

Reglamento (UE) 2021/2303 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de diciembre de 2021 relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) nº 439/2010. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L468, de 30 de diciembre de 2021.

Reglamento (UE) 2024/1252 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de abril de 2024 por el que se establece un marco para garantizar un suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales y por el que se modifican los Reglamentos (UE) núm. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 y (UE) 2019/1020. *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 3 de mayo de 2024.

Reglamento (UE) 2024/1348 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE. *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 22 de mayo de 2024.

Reglamento (UE) 2024/1351 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la gestión del asilo y la migración, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/1147 y (UE) 2021/1060 y se deroga el Reglamento (UE) nº 604/2013. *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 22 de mayo de 2024.

Reglamento (UE) 2024/1358 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de mayo de 2024 sobre la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de datos biométricos a efectos de la aplicación efectiva de los Reglamentos (UE) 2024/1351 y (UE) 2024/1350 del Parlamento Europeo y del Consejo y de la Directiva 2001/55/CE del Consejo y de la identificación de nacionales de terceros países y apátridas en situación irregular, y sobre las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga el Reglamento (UE) n° 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 22 de mayo de 2024.

Reglamento (UE) 2024/1359 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se abordan las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/1147. *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 22 de mayo de 2024.

REUTER, P. y CAHIER, Ph. *Introduction au droit des traités*. P.U.F., 1995; BARBERIS, J. “Le concept de traité international et ses limites”. *Annuaire Français de Droit International*, vol. 30, 239-270, 1984;

REUTERS. “Es innegable que marine le pen se aprovecha de la situación que reina en el campo francés”. *La Razón*, 23 de febrero de 2020.

RIQUELME, SERGIO. “De la Revolución del Maidán a la Operación especial”. *Historia Digital*, vol. 23, núm. 42, 2023.

RODRÍGUEZ CAMEJO, R. “Migración, seguridad y falta de solidaridad en la Unión Europea”, *Revista Internacional de Estudios Migratorios*, vol. 11 (1), 2021. 81-109.

RODRIGUEZ CAPE, M.L. “Políticas Migratorias y de Asilo en la Unión Europea”, *Revistas Temas Laborales*, núm. 168/2023.

RODRÍGUEZ PRIETO, V. “El liderazgo de la UE ante la agresión rusa a Ucrania”, en ALDECOA LUZÁRRAGA, F., GONZÁLEZ ALONSO, L. N. (eds). *La Unión Europea frente a la agresión a Ucrania*, Catarata, 2022.

ROVIROSA, D., ZORNOZA, L. “La UE abre las negociaciones de adhesión de Albania y Macedonia del Norte”. *Euractiv*, 19 de julio de 2022. Disponible en: <https://euroefe.euractiv.es/section/ampliacion/news/la-ue-abre-las-negociaciones-de-adhesion-de-albania-y-macedonia-del-norte/>

SAHUQUILLO, M. “La UE avanza para blindarse contra el inversor chino en sectores estratégicos”. *El País*, 7 de abril de 2024. Disponible en: <https://elpais.com/economia/2024-04-07/la-ue-avanza-para-blindarse-contr-el-inversor-chino-en-sectores-estrategicos.html>

SAHUQUILLO, M. R. “Borrell advierte de que la UE se juega su supervivencia en la guerra de Rusia contra Ucrania”. *El País*, 2 de octubre de 2023. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2023-10-02/borrell-advierte-de-que-la-ue-se-juega-su-supervivencia-en-la-guerra-de-rusia-contr-ucrania.html>

SAHUQUILLO, M. R. “Von der Leyen lanza a la Unión Europea hacia su segunda gran ampliación”. *El País*, 13 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2023-09-13/von-der-leyen-lanza-a-la-union-europea-hacia-su-segunda-gran-ampliacion.html>

SAHUQUILLO, M. R. y RIZZI, A. “Europa se pone en pie de guerra”. *El País*, 3 de marzo de 2024. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2024-03-03/europa-se-pone-en-pie-de-guerra.html>

SAID, E. *Orientalismo*. DeBolsillo, 1978.

SANTISTEBAN, X. A. *Transposició de directives y autogobierno. El desarrollo normativo de la Unión Europea en el Estado autonómico*. Departament de Governació i Relacions Institucional, Institut d’Estudis Autonòmics, 2013.

SANZ, J. A. “La UE opta por la Europa geoestratégica con la adhesión de Ucrania frente a la Europa económica”. *Público*, 6 de octubre de 2023. Disponible en: <https://www.publico.es/internacional/adhesion-ucrania-ue-opta-europa-geoestrategica-frente-europa-economica.html>

SCAZZIERI, L. “The EU’s Defence ambition are for the long term”. *Centre for European Reform*, 13 de marzo de 2024.

- SCHLÖGEL, KARL. *El siglo soviético. Arqueología de un mundo perdido*. Galaxia Gutenberg, 2021.
- SEAE. *Progress Report on the Implementation of the Strategic Compass for Security and Defence*. Report of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy to the Council, 20 de marzo de 2024. Disponible en: [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/StrategicCompass\\_2ndYear\\_Report\\_0.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/StrategicCompass_2ndYear_Report_0.pdf)
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Octava) de 25 de febrero de 2021 — Comisión Europea / Reino de España (Asunto C-658/19) ( 1 ) [Incumplimiento de Estado — Artículo 258 TFUE — Directiva (UE) 2016/680 — Tratamiento de datos personales — Prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales — Falta de transposición y de comunicación de las medidas de transposición — Artículo 260 TFUE, apartado 3 — Pretensión de condena al pago de una suma a tanto alzado y de una multa coercitiva]. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. C138, de 19 de abril de 2021.
- SERRANO, E., Y NAVARRETE ORTIZ, P. “Retos de la adhesión de Turquía a la Unión Europea”. *Desafíos*, 23(1), 97-141, 2011.
- SLEURS, W. (Ed.). *Competencies for ESD (Education for Sustainable Development) Teachers. A Framework to Integrate ESD in the Curriculum of Teacher Training Institutes*. CIDREE, 2008.
- SOLER I LECHA, E. y HUBER, D. “La nueva Agenda para el Mediterráneo de la UE”. *Anuario Internacional CIDOB* 2021. Disponible en: [https://www.cidob.org/articulos/anuario\\_internacional\\_cidob/2021/la\\_nueva\\_agenda\\_para\\_el\\_mediterraneo\\_de\\_la\\_union\\_europea](https://www.cidob.org/articulos/anuario_internacional_cidob/2021/la_nueva_agenda_para_el_mediterraneo_de_la_union_europea).
- STERLING, S. *Sustainable Education: Re-visioning Learning and Change*. Schumacher Briefings, 2001.
- SUANZES, P. R. “Charles Michel: La ampliación de la UE es una llamada de la historia, un imperativo geopolítico”. *El Mundo*, 1 de mayo de 2024. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2024/04/30/663110d8e9cf4a48618b459a.html>

- SZCZEPANSKI, K., Y BRINEY, A. "Facts and History of Turkey". *ThoughtCo*, 23 de junio de 2018. Disponible en: <https://www.thoughtco.com/turkey-facts-and-history-195767>
- TAMAYO, J.; IÑIGUEZ, D. "Las crisis de las democracias y las revoluciones de los colores". *Aspas*, vol.1, núm. 32, 2018.
- TEJERO, H. *Cómo hacer ante la crisis climática. Política exterior*, 33(190), 100-107, 2019.
- THOMAS, I. "Critical thinking, transformative learning, sustainable education, and problem-based learning in universities". *Journal of Transformative Education*, 7(3), 245-264, 2009.
- THOMPSON, M.; KUNTZ, P. "Stolen elections: the case of the Serbian October". *Democracy*, vol. 15, 2004.
- TILBURY, D. *Education for sustainable development: An expert review of processes and learning*. UNESCO, 2011.
- TOCCI, N. "Resilience and the role of the European Union in the World". *Contemporary Security Policy*, vol. 41, 2020.
- TORNOS MAS, J. "Algunos problemas competenciales en la ejecución interna de directivas comunitarias". *Autonomies*, núm. 13, 31-43, 1991.
- TORRICO, E. "El enigma del litio: qué pasa con el mineral del futuro eléctrico que nadie sabe aprovechar". *El Confidencial*, 16 de junio de 2024. [Youtube]. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=4czRVC719zE>
- TRATADO DE LISBOA por el que se modifican el Tratado de la UE y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (2007/C 306/01) DO C 306 de 17.12.2007, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. En su artículo 47, incluido en el Título VI (Disposiciones Finales) se dispone: «la Unión tiene personalidad jurídica».
- UNESCO. *Bonn Declaration on Education for Sustainable Development*. UNESCO, 2009.

UNESCO. *Education for Sustainable Development Goals: Learning Objectives*. UNESCO, 2017.

UNESCO. *Roadmap for Implementing the Global Action Programme on Education for Sustainable Development*. UNESCO, 2014.

UNESCO. *United Nations Decade of Education for Sustainable Development (2005-2014): International Implementation Scheme*. UNESCO, 2005.

UNIÓN EUROPEA. *Los laboratorios de paz y los programas regionales de Desarrollo y Paz*. La Unión Europea y las dinámicas de desarrollo y paz en Colombia, 2014.

UNION FOR THE MEDITERRANEAN (UfM) *Structure*. 2024. Disponible en: <https://ufmsecretariat.org/who-we-are/structure/>.

UNION FOR THE MEDITERRANEAN (UfM) *UfM on the ground: labelled projects*. 2024. Disponible en: <https://ufmsecretariat.org/what-we-do/projects/>.

UNION FOR THE MEDITERRANEAN (UfM). *Member States*, 2024. Disponible en: <https://ufmsecretariat.org/who-we-are/member-states/>.

UNITED NATIONS. *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. UN, 2015.

URREA CORRES, M. “La agresión rusa a Ucrania como amenaza al orden liberal: la respuesta firme de una Europa unida”, en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (coord). *La agresión rusa a Ucrania y sus consecuencias para el relanzamiento de la Unión Europea*. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2023.

USHAKOVA, T. *Turquía en camino hacia la adhesión a la Unión Europea*. Instituto Nacional de Administración Pública, 2006.

VEIGA, F. *El turco: diez siglos a las puertas de Europa*. Debate, 2019.

Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. C326, de 26 de octubre de 2012.

- Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea (C 326/13). *Boletín Oficial de la Unión Europea*, del 26 de octubre de 2012.
- VERVEY, D. R. *The European Community the European Union and the International Law of Treaties. A Comparative Legal Analysis of the Community and Union's External Treaty-Making Practice*. T.M.C., Asser Press, 2004.
- Vid., entre otras, SSTC 79/1992, de 28 de mayo, FFJJ 1 y 5; 148/1998, de 2 de julio, FJ 8; y 96/2002, de 25 de abril, FJ 10.
- WALS, A. E. J., y LENGLET, F. *Sustainability Citizens: Engaging with Sustainability Issues. In The Palgrave Handbook of Sustainability*. Palgrave Macmillan, 2016.
- WENJIE, C; FORNINO, M. Y RAWLINGS, H. "Navigating the Evolving Landscape between China and Africa's Economic Engagements". IMF Working Paper, 24/37, 2024.
- WESSEL, R.A. *Close Encounters of the Third Kind. The Interface between the EU and International Law after the Treaty of Lisbon*. Sieps, 2013.
- WICKHAN, C. *El legado de Roma. Una historia de Europa de 400 a 1000*. Pasado y Presente, 2013.
- WIEK, A., WITHYCOMBE, L., y REDMAN, C. L.
- WIEK, A., WITHYCOMBE, L., y REDMAN, C. L. "Key competencies in sustainability: a reference framework for academic program development". *Sustainability Science*, 6(2), 203-218, 2011.
- WOUTERS, J., NOLLKAEMPER, A. y DE WET, E. (Eds). *The Europeanisation of International Law: The Status of International Law in the EU and its Member States*. T.C.M., Asser Press, 2008.
- ZAPATA SILVIA, C. "Edward Said y la otredad cultural", *Revista Atenea (Concepto)* núm.498, 2008.
- ZENGLEIN, M. J. SEBASTIAN, G. "Inversión extranjera directa china en Europa: continúa la tendencia a la baja". *Industrial Analytics Platform*, 2022.

ZSIROS, S. “Scholz cree que la UE deberá reformarse para dar cabida a nuevos países”. *Euronews*, 29 de agosto de 2022. Disponible en: <https://es.euronews.com/business/2022/08/29/scholz-cree-que-la-ue-debera-reformarse-para-dar-cabida-a-nuevos-paises>

BIBLIOTECA UNIVERSITARIA CEDEU

# EUROPA EN TRANSFORMACIÓN

ANÁLISIS DE LOS DESAFÍOS INTERNOS Y GEOPOLÍTICOS  
DE CARA AL INICIO DEL NUEVO CICLO POLÍTICO EUROPEO

En una época marcada por la conjunción de numerosos desafíos complejos, *Europa en Transformación: Análisis de los Desafíos Internos y Geopolíticos de Cara al Inicio del Nuevo Ciclo Político Europeo* emerge como una obra esencial para comprender las dinámicas internas y las tensiones geopolíticas que, en un mundo en rápida evolución, están cambiando los paradigmas en los que se había basado el proyecto de integración europea en las últimas dos décadas. Y, al calor de los resultados emanados de la cita electoral del pasado junio, todo parece indicar que estas dinámicas van a potenciarse en el nuevo ciclo político abierto tras los comicios.

Esta obra colectiva reúne más de una decena de contribuciones de destacados profesores y expertos nacionales e internacionales especializados en la realidad europea. Ofrece un análisis profundo y riguroso de los múltiples factores que están redefiniendo el panorama político, económico y social en Europa, como la crisis en Ucrania, el ascenso del populismo, la gestión de la inmigración, los avances en seguridad y Defensa, así como los retos energéticos, entre otros.

El objetivo principal es desentrañar los desafíos internos y geopolíticos a los que se enfrenta la UE, algunos de gran envergadura, y explorar las perspectivas ante estos desafíos. Esto subraya la necesidad de fortalecer la unidad y solidaridad entre los Estados miembros para aprovechar las oportunidades que aseguren un futuro de prosperidad y estabilidad para todos los ciudadanos europeos.

ISBN 841012049-6



9 788410 120495