

ANÁLISIS CIPEI GEUE

EDICIÓN ESPECIAL
Octubre 2026

ISSN 2953-562X

El **Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional** (CIPEI) tiene como finalidad desarrollar y promover investigaciones sobre temas de economía y política internacional contemporánea con foco en el siglo XXI. Forma parte del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

Trabaja en torno a 4 áreas temáticas: Economía, Política Internacional y enfoques de Política Exterior, Seguridad internacional y Metodología.

El **Análisis CIPEI** es una publicación del Centro. Consiste en artículos cortos escritos por miembros del Centro e invitados sobre temas de actualidad y relevantes para la Política y la Economía Internacional.

Dirección

Anabella Busso

Coordinación editorial

María Florencia Marina

Iara Cáceres

ISSN 2953-562X

Octubre de 2026

2000 - Rosario - Argentina

Acerca de esta edición

La presente edición reúne los interesantes aportes de jóvenes estudiantes y graduados que integran el **Grupo de Estudios sobre la Unión Europea (GEUE)**. En este sentido, desde el **Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional (CIPEI)** queremos agradecer muy especialmente a la coordinadora de dicho espacio, la profesora María Victoria Álvarez, así como a todo el equipo de investigación por haber decidido publicar parte de su producción en **Análisis CIPEI**.

El CIPEI tiene como finalidad desarrollar y promover investigaciones sobre temas de economía y política internacional contemporánea con foco en el siglo XXI, por lo que las reflexiones aquí desarrolladas, centradas en desafíos clave y problemáticas actuales que atraviesa la Unión Europea, revisten especial interés.

Finalmente, queremos destacar lo valioso y positivo de entablar este tipo de lazos de colaboración con Grupos de Estudio que, al igual que el Centro, apuntan al desarrollo de investigaciones colectivas, fomentan la formación de jóvenes investigadores y forman parte del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

Anabella Busso
Directora CIPEI

Contenidos

Introducción.....	5
La adhesión de Ucrania a la Unión Europea: intereses económicos, imperativos geopolíticos y convergencia identitaria	
Por Iael Abramovich y Ana Ferraris.....	8
Externalización de los retornos y derechos humanos: los <i>return hubs</i> de la Unión Europea	
Por Azul Albornoz.....	16
Minerales críticos y competencia geopolítica: una renovada agenda entre Argentina y la Unión Europea	
Por Victoria Baird Viale y Agostina Salman.....	24
Las relaciones políticas, económicas y militares entre la Unión Europea y los Estados Unidos en la segunda administración de Donald Trump	
Por Milagros Bonino.....	32
De la competencia centrípeta a la polarización: la transformación del sistema de partidos alemán	
Por María Camila Di Paolo.....	39
La nueva política migratoria europea: luces y sombras del Pacto de Migración y Asilo	
Por Delfina Powell.....	45
¿Qué implica, institucionalmente, la adhesión de Ucrania a la Unión Europea? Requisitos, procedimientos y desafíos de un proceso de ampliación en un contexto de guerra	
Por Isadora Sofia Rodriguez.....	52
Defensa y seguridad en la relación UE-Indo-Pacífico a la luz de la Estrategia de 2021 y los Acuerdos de Asociación	
Por María Luisina Villanueva.....	59
Del entusiasmo al <i>de-risking</i>: el caso italiano y la redefinición de las relaciones entre la Unión Europea y China	
Por Martín Julián Virili.....	68

Introducción

En un mundo marcado por la fragmentación, los conflictos armados, las rivalidades geopolíticas y las crecientes dificultades para alcanzar acuerdos multilaterales, la Unión Europea (UE) constituye un espacio singular de cooperación política e institucional. La UE continúa siendo un ámbito en el que 27 Estados miembros comparten instituciones, normas y políticas, y procuran articular respuestas comunes frente a desafíos que trascienden las fronteras nacionales. Se trata de un proyecto político que incide cotidianamente en la vida de más de 450 millones de personas y que, pese a sus numerosas dificultades, mantiene una apuesta sostenida por la cooperación multilateral y la gestión colectiva de problemas comunes.

Esta singularidad, sin embargo, no implica que la UE permanezca al margen de las transformaciones que atraviesan el orden internacional. Por el contrario, se encuentra profundamente condicionada por ellas y, al mismo tiempo, intenta responder a su creciente complejidad. La guerra en Ucrania y sus consecuencias para la seguridad europea, las tensiones comerciales y tecnológicas, la rivalidad entre Estados Unidos y China, la competencia por recursos y cadenas de suministro estratégicas, las transiciones energética y digital, el cambio climático, los movimientos migratorios y el cuestionamiento de las instituciones multilaterales configuran un entorno internacional particularmente exigente para el proyecto europeo.

A estas presiones externas se suman importantes tensiones internas. Las diferencias entre los Estados miembros respecto de cuestiones económicas, energéticas, migratorias, sociales y de seguridad, así como el avance de fuerzas políticas de extrema derecha que cuestionan determinadas dimensiones de la integración europea, ponen de manifiesto que la cooperación no es un proceso automático ni irreversible.

Los desafíos contemporáneos, por tanto, encuentran a la UE en posiciones diferenciadas de fortaleza y vulnerabilidad según el área de política de que se trate. Su peso económico y comercial, su capacidad regulatoria, el tamaño de su mercado interno y su experiencia institucional constituyen importantes fuentes de poder y capacidad de acción. Al mismo tiempo, su dependencia de terceros actores en ámbitos estratégicos —como la energía, materias primas críticas, tecnologías avanzadas y capacidades de defensa—, junto con las dificultades para alcanzar posiciones comunes en cuestiones sensibles, revelan importantes vulnerabilidades.

El presente dossier parte precisamente de esta tensión: la UE continúa siendo un espacio excepcional de cooperación en un sistema internacional crecientemente fragmentado, pero esa misma cooperación se desarrolla bajo condiciones cada vez más complejas. Reúne los aportes y esfuerzos de un conjunto de integrantes del Grupo de Estudios sobre la Unión Europea (GEUE). Tanto las problemáticas abordadas como la diversidad de perspectivas propuestas reflejan el compromiso de quienes integramos el GEUE con la producción de conocimiento riguroso, innovador y comprehensivo sobre la UE y sus múltiples dimensiones.

Los artículos que integran este dossier están ordenados alfabéticamente según el apellido de sus autores. El trabajo de Iael Abramovich y Ana Ferraris analiza la futura adhesión de Ucrania, atendiendo a los intereses económicos, los imperativos geopolíticos y los elementos de convergencia identitaria que intervienen en este proceso. Azul Albornoz examina las estrategias de la UE para externalizar la gestión migratoria, con especial atención al desarrollo de los denominados *return hubs*. Victoria Baird Viale y Agostina Salman analizan los desafíos y las oportunidades que enfrentan Argentina y la UE en un contexto de creciente rivalidad geopolítica, con particular énfasis en los minerales críticos.

La relación transatlántica constituye otro de los ejes abordados en el dossier. Milagros Bonino analiza los efectos de la segunda administración de Donald Trump sobre las relaciones entre Estados Unidos y Europa, considerando las transformaciones que este nuevo escenario plantea para el vínculo transatlántico. En el ámbito de la política doméstica europea, María Camila Di Paolo estudia la transformación del sistema de partidos alemán a partir del surgimiento y consolidación de una fuerza de extrema derecha como Alternativa para Alemania (AfD).

La cuestión migratoria es también objeto de análisis en el trabajo de Delfina Powell, que examina el recientemente aprobado Pacto sobre Migración y Asilo y sus principales características en el marco de las políticas europeas. Por su parte, Isadora Sofía Rodríguez aborda también la posible adhesión de Ucrania a la UE, pero desde una perspectiva centrada en los requisitos y procedimientos formales del proceso de ampliación, así como en los desafíos que este plantea tanto para la Unión como para Ucrania.

Las transformaciones del contexto geopolítico internacional son abordadas asimismo desde distintas perspectivas. María Luisina Villanueva analiza la relación entre la UE y la región del Indo-Pacífico, atendiendo a la creciente relevancia estratégica de este espacio para la política exterior europea. Finalmente, Martín Julián Virili examina la evolución de los vínculos entre China y los Estados miembros, con especial atención al caso de Italia y a las fluctuaciones que han caracterizado esta relación.

En conjunto, los trabajos ofrecen diferentes aproximaciones a algunos de los principales desafíos que enfrenta actualmente la Unión, tanto en el ámbito interno como en sus relaciones con actores externos. Al mismo tiempo, este dossier refleja una de las funciones centrales del GEUE: favorecer la formación y la producción académica en torno a los estudios europeos. En este marco, estudiantes de grado y posgrado, graduados y jóvenes investigadores encuentran la posibilidad de acercarse de manera sistemática al estudio de la UE, profundizar sus conocimientos y desarrollar intereses de especialización en sus distintas dimensiones.

Finalmente, queremos expresar nuestro agradecimiento al Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional (CIPEI) por la invitación a realizar esta publicación de manera conjunta. Esta iniciativa constituye una valiosa oportunidad para fortalecer los vínculos de colaboración institucional, promover el intercambio académico y contribuir a la difusión de trabajos dedicados al estudio de la UE y de las dinámicas que atraviesan el escenario internacional contemporáneo.

María Victoria Álvarez
Coordinadora GEUE

La adhesión de Ucrania a la Unión Europea: intereses económicos, imperativos geopolíticos y convergencia identitaria

Por **Iael Abramovich**¹ y **Ana Ferraris**²

Introducción

En un escenario internacional convulso e incierto, la eventual adhesión de Ucrania a la Unión Europea (UE) ha dejado de ser una posibilidad lejana, para transformarse en un imperativo estratégico, enmarcado en un contexto regional que parece no admitir otra alternativa.

El proceso de ampliación del bloque europeo solía ser concebido como un procedimiento puramente técnico e institucional. Sin embargo, el caso de la adhesión ucraniana a la UE presenta ciertas singularidades. Estamos frente al primer caso en la historia de la integración europea en el que un país candidato que lucha por su propia supervivencia se esfuerza, a su vez, por cumplir las reformas requeridas para efectuar la adhesión (Petrov, 2023).

En febrero de 2022, la invasión rusa en territorio ucraniano ha llevado a Ucrania a presentar rápidamente su solicitud de candidatura, la cual fue aceptada por la UE en junio de ese mismo año y en 2024 se han iniciado las negociaciones de adhesión. La UE ha reaccionado con una velocidad sin precedentes (Scicluna, 2025). La agresión militar de Rusia en pleno territorio europeo representa una amenaza a la seguridad continental y alteró por completo el equilibrio de poder existente, encendiendo las alarmas de Bruselas y poniendo en juego la credibilidad del bloque. Así, la entrada de Kiev a la UE se convirtió en un elemento crucial para la estabilidad de Europa Central.

El comienzo de este proceso de adhesión se presenta esencialmente como un hecho de urgencia reactiva. Puesto que, si bien Ucrania manifestó en reiteradas ocasiones su identidad europea y su intención de unirse al bloque, la UE sólo emprendió acciones concretas luego del comienzo de la guerra en 2022 para defender sus intereses y valores, evidenciando lo que el ex Alto Representante de la UE llamó el "nacimiento tardío de una UE geopolítica" (Borrell, 2022, p. 4).

Consideramos entonces, que, para el bloque europeo, la decisión de abrir el proceso de adhesión de Ucrania es una decisión geopolítica. Sin embargo, es

¹ Estudiante de la Lic. en Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Miembro del Grupo de Estudios sobre la Unión Europea (GEUE).

² Estudiante de la Lic. en Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Miembro del Grupo de Estudios sobre la Unión Europea (GEUE).

fundamental aclarar que el procedimiento en sí se centra, ante todo, en las reformas (legales e institucionales) que debe implementar cualquier país candidato para cumplir los criterios de adhesión.

A la luz de lo expuesto, el presente artículo busca responder a la pregunta *¿Cuáles son los principales factores que impulsan el proceso de adhesión de Ucrania a la UE?* Para ello, el trabajo se estructura en dos partes principales, en las cuales abordaremos las principales motivaciones de ambos actores para emprender este proceso de adhesión.

La perspectiva de Ucrania

Las “motivaciones” ucranianas para ingresar al bloque europeo están relacionadas con una multiplicidad de factores de carácter político, social y económico, que actualmente se ven intensificados por la guerra.

En este sentido, Börzel (2023) plantea que una amenaza existencial externa para la seguridad de un actor puede actuar como un *catalizador geopolítico*, y, en consecuencia, acelerar ciertas decisiones. En el caso de estudio, podemos observar cómo la invasión rusa constituyó aquella amenaza externa, impulsando tanto a Ucrania como a la Unión Europea a tomar rápidas decisiones políticas relativas a la adhesión. Ucrania atraviesa el proceso de “europeización” en un contexto de profunda crisis provocada por la invasión de Rusia, y si bien queda un largo camino por recorrer, “el elevadísimo nivel de adaptación de Ucrania constituye una clara señal del interés estratégico del país en su trayectoria hacia la UE” (Consejo Europeo, 2025, p. 14).

El bloque europeo ofrece beneficios económicos excepcionales, entre ellos, el acceso al Mercado Único Europeo (MUE), con aproximadamente 450 millones de consumidores (Comisión Europea, s. f.). La eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias otorgaría a los bienes y servicios ucranianos, acceso directo a una de las áreas de libre comercio más prósperas del mundo.

De hecho, se observa que la economía ucraniana ha quedado estancada en comparación a los Estados postsoviéticos de Europa Central y del Báltico que se incorporaron a la UE, y, en consecuencia, al MUE. Bajo esta premisa, se sostiene que “Ucrania tiene pocas posibilidades de convertirse en una economía próspera y competitiva si no se abre y se integra a los esquemas regionales y globales” (Shumylo, 2006, p. 253).

Mediante la *Política de Cohesión* (utilizada por la UE para fomentar el desarrollo de los Estados Miembro menos desarrollados) Ucrania podría alcanzar, en el mediano plazo, los estándares promedio de desarrollo de los países de la UE.

A su vez, el nuevo marco normativo y las nuevas regulaciones que Ucrania debería implementar para armonizar su legislación interna respecto al bloque, liberalizarían el flujo de capitales, abriendo paso a la Inversión Extranjera Directa (IED) en el país y creando una mayor integración financiera con los Estados miembros de la UE.

Desde el comienzo de la guerra, Ucrania recibe paquetes de ayuda provenientes de la UE, la cual se convirtió en el principal proveedor de ayuda militar, económica, financiera y humanitaria (Comisión Europea, s. f.). Adicionalmente, se han creado distintos mecanismos, como la *Plataforma de Coordinación de Donantes para Ucrania*, el *Grupo ad hoc «Reconstrucción y Apoyo a Ucrania»*, y el *Mecanismo para Ucrania*, destinados a colaborar en el proceso de reconstrucción.

Al convertirse en miembro de la UE, se profundizaría el financiamiento para la reconstrucción de Ucrania, centrándose no sólo en la restauración física de las infraestructuras devastadas por la agresión rusa, sino también en una modernización estructural del país, que acompañe al proceso de "europeización".

Otro beneficio particularmente relevante para Ucrania vendría dado por la *Política Agrícola Común (PAC)* de la UE, que implica el apoyo a los agricultores europeos a través de diversos mecanismos, como las subvenciones. Ucrania cuenta con 41 millones de hectáreas de tierras agrícolas, por lo que acceder a estos fondos significa una enorme oportunidad –y una gran ayuda– en el proceso de modernización del sector agrícola ucraniano (red de transportes, campos de cultivo, infraestructura logística, etc.), y en particular, para la regeneración de ciertas zonas afectadas por el conflicto bélico (Battaglia et al., 2024). Así,

Tras su adhesión, el país contaría con una quinta parte de la superficie agrícola de la UE, lo que convertiría a Ucrania en el mayor beneficiario de la Política Agrícola Común (PAC) de la UE, dado que el sistema actual distribuye los fondos de la PAC en función de la superficie agrícola cultivada (Bendarzsevskij, 2025, p. 6)

Por otro lado, teniendo en cuenta el conflicto bélico actual, cabe mencionar el "paraguas de defensa" que significaría la inclusión a la UE para Ucrania. Según el Tratado de la Unión Europea,

Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas (2016, art. 42.7)

En virtud de ello, se garantiza la solidaridad entre los miembros en caso de una agresión armada, brindando ciertas garantías de seguridad y actuando como un mecanismo disuasorio frente a ataques externos. Esto desplegaría tropas en Ucrania y la armaría de tal manera que resultaría demasiado costoso para Rusia volver a atacar el país.

Por último, la decisión de integrarse definitivamente al bloque europeo constituye una manifestación y un reconocimiento institucionalizado de la europeidad ucraniana. Es la forma de romper con su legado soviético, y de esta manera, enviar un claro mensaje a Vladimir Putin: Ucrania está definitivamente fuera de la esfera de influencia rusa. Este hecho es crucial teniendo en cuenta que, desde su independencia en 1991, ha oscilado entre el acercamiento a Europa y su lugar en el espacio postsoviético. Sucesos como el Euromaidán, la

anexión de Crimea y la invasión actual, han definido finalmente la postura ucraniana (Shumylo, 2006).

Esto tiene un significado de capital importancia, debido a que la auto identificación de Ucrania como parte de Europa está fuertemente arraigada en la sociedad, lo que se evidencia en el amplio respaldo popular a la posible adhesión al bloque europeo (Schminke, 2023). Sin embargo, esto no debe generalizarse a la totalidad de la población ucraniana, dado el hecho de que, principalmente en la región Este, hay una importante población rusófila y ruso parlante.

Esta identificación con los valores occidentales (democracia, Estado de Derecho, Derechos Humanos, economía de mercado) ha sido asumida como un compromiso por los actuales líderes ucranianos, evidenciado en la evolución favorable de sus índices en materia del cumplimiento de los Criterios de Copenhague, necesarios para la adhesión a la UE (Comisión Europea, 2025).

La perspectiva de la Unión Europea

Tratándose de un país en pleno conflicto armado tendemos a considerar que Ucrania busca desesperadamente refugio en la Unión Europea, mientras que esta última no obtendría beneficios en la misma proporción. Sin embargo, frente a la urgencia ucraniana, el bloque respondió en base a un compromiso ético de defensa de sus principios, así como también en base a una percepción de beneficios estratégicos:

En un contexto geopolítico cada vez más volátil, con la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania que se está librando en nuestro continente, la Unión Europea sigue siendo un puntal para la paz, la prosperidad y la seguridad. El respeto del Derecho internacional, la resolución pacífica de conflictos, la reconciliación y la cooperación regional son principios de máxima importancia que la Unión respalda (Consejo Europeo, 2025, p. 2)

En primer término, el vasto terreno fértil que posee Ucrania es, a nuestro entender, un factor central en la voluntad de ampliación de la UE hacia el Este. Ucrania ha sido considerada tradicionalmente el “granero de Europa”. Más del 71% de su superficie son tierras agrícolas y el 56% es tierra cultivable (Tombiński, 2023). Esta cualidad puede contribuir a garantizar la seguridad alimentaria europea (asegurando las cadenas de suministro) y a efectuar avances en la producción ecológica, en sintonía con las metas del Pacto Verde Europeo.

En este sentido, Ucrania cuenta con un cuarto de las tierras negras (“chernozem”) más fértiles del mundo, las cuales tienen una alta cantidad de nutrientes, lo que convierte a este suelo en una superficie idónea para la producción agrícola ucraniana (girasol, trigo, maíz y cebada) (Merino, 2022). Este suelo precisa una menor cantidad de fertilizantes y productos químicos, por lo que presenta una gran oportunidad para la producción orgánica promovida por la UE en su agenda medioambiental, y en su estrategia “De la Granja a la Mesa”.

Por otro lado, Ucrania, posee “22 de las 30 materias primas críticas que resultan indispensables para la transición ecológica y tecnológica”, como las reservas de titanio, hierro, litio, grafito y cobalto, que resultan fundamentales para la producción de baterías y vehículos eléctricos (Bendarzsevskij, 2025, p. 8). Incluso se ha comprobado la existencia de tierras raras como tantalio, niobio y berilio en seis yacimientos ucranianos. Estos atributos son altamente atractivos para la UE, ya que actualmente el bloque depende de países no miembros para el suministro de materias primas críticas.

El sector energético ucraniano es sumamente competitivo y ayudaría a acelerar la transición energética en Europa. Ucrania contribuiría a aumentar la producción de energías renovables (solar, eólica y de biomasa), y la energía nuclear (Battaglia et al., 2024). Además, cuenta con una importante reserva de gas natural, y debido a su infraestructura energética, puede almacenar subterráneamente hasta 33.000 millones de metros cúbicos de gas (Bendarzsevskij, 2025, p. 8).

Desde la perspectiva oficial de la UE, aumentar el tamaño del MUE con el acceso de Ucrania, fomentaría el comercio, la producción, el empleo, la IED, la libre circulación e impulsaría las perspectivas de crecimiento, lo que podría fortalecer la competitividad de la UE en el comercio mundial.

A su vez, la integración de los trabajadores ucranianos en los mercados laborales de la UE reduciría la escasez de mano de obra en el bloque. Según datos de la OCDE, el 44% de los ucranianos cuentan con formación profesional en los sectores de industria, agricultura y construcción (Tombiński, 2023). Este nivel elevado de educación y cualificación sería una fortaleza para la UE.

La ubicación geográfica de Ucrania es ineludible, ya que, al estar ubicada entre Europa Occidental y Rusia, la convierte en una zona estratégica. Brzezinski (1997, p. 54) afirma que mientras Rusia tenga la posibilidad de controlar Ucrania, seguirá siendo un imperio, y sólo cuando pierda aquella oportunidad podrá convertirse en un Estado normal. Sin Ucrania, el poderío e influencia rusos estarían debilitados en Occidente. Esto, a nuestro entender, pesa sobre la balanza de Bruselas, dado que Rusia –en la actualidad– es la principal amenaza para la UE en su conjunto. A través de la adhesión de Ucrania a la UE, se le podría poner un punto final a la pretensión rusa de preservar una zona de influencia privilegiada en las ex repúblicas soviéticas (García Llorente y Milosevich-Juaristi, 2026).

Debido a la guerra, Ucrania se ha convertido en una potencia militar de primer orden en el continente europeo. Cuenta con un ejército de alrededor de un millón de efectivos, de los más experimentados del mundo con respecto a las nuevas dinámicas de combate en el frente, particularmente en guerra urbana y de trincheras (Kuzan, S. 2025). A su vez, están adaptados a los avances tecnológicos en materia armamentística. La incorporación de esta fuerza de combate inyectaría capital humano y tecnológico imprescindible en la agenda de defensa y seguridad de la UE.

Debemos prestarle especial atención a la historia que pesa sobre el continente europeo, plagada de rivalidades, guerra y destrucción. La invasión de Rusia a Ucrania ha hecho regresar un sentimiento de tensión en el centro de Europa, que no se vivía desde el siglo XX: una guerra en el continente, y el intento de un país de modificar las fronteras de un Estado europeo de forma arbitraria. Esta acción supuso un ataque directo contra la arquitectura institucional construida en la segunda posguerra, de ahí el imperativo no sólo estratégico, con respecto a la seguridad de la UE, sino ético, de intervenir y ayudar a su "hermano europeo".

Cabe recalcar que este "deber moral" (Scicluna, 2025), también encuentra su fundamento en los valores típicos que promueve y defiende la Unión, tales como los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia. La postura de Ucrania en cuanto a la defensa de estos valores, genera una convergencia entre ambos, implicando que no sólo tienen una historia en común, sino una alineación política y geopolítica similar.

Finalmente, nos parece pertinente recalcar que, dentro del propio bloque europeo, la población condenó enérgicamente la invasión rusa a Ucrania y en la actualidad, hay un fuerte apoyo a la iniciativa de la adhesión de Ucrania al bloque (EU Neighbours East, 2026).

Conclusión

A partir del análisis previamente expuesto, se puede concluir que, si bien las variables económicas son atractivas para ambos actores, por sí solas, no bastan para explicar el impulso que ha adquirido el proceso de adhesión luego de la invasión rusa de 2022. Se considera que las variables de tipo identitario y geopolítico cobraron una centralidad predominante en este proceso.

La noción de "europeidad", la identificación de la UE como responsable de la defensa del Derecho Internacional, y la amenaza rusa, constituyen elementos fundamentales sin los cuales no podemos analizar críticamente el proceso de ampliación.

La ampliación se convierte en una forma de unir al continente bajo la bandera de los valores fundamentales compartidos de democracia, derechos humanos, estado de derecho y Derecho Internacional, asegurando las fronteras simbólicas de la UE frente a un Estado que vulnera constantemente estos principios. Se trata de una lucha entre sistemas de valores antagónicos. "No se trata solo de una guerra declarada por Rusia a Ucrania. Es la guerra de la autocracia contra la democracia" (Von der Leyen, 2022).

Referencias

- Battaglia, A. et al. (2024, 19 de junio). Beneficios y oportunidades de la adhesión de Ucrania a la UE. *Instituto Tony Blair para el Cambio Global*. <https://institute.global/insights/geopolitics-and-security/the-benefits-and-opportunities-of-ukraines-eu-accession>
- Bendarzsevszjij, A. (2025). Impacts of Ukraine's accession on the EU and its member states. *Think Visegrad in Brussels Fellowship Programme*.

https://www.europeum.org/wp-content/uploads/Ukraine-accession_tvpaper_FINAL.pdf

Borrel, J. (2022). Europe in the Interregnum: our geopolitical awakening after Ukraine. *Le Grand Continent*.
<https://geopolitique.eu/en/2022/03/24/europe-in-the-interregnum-our-geopolitical-awakening-after-ukraine/>

Börzel, T. (2023). European Integration and the War in Ukraine: Just Another Crisis? *Journal of Common Market Studies*. Volume 61, pp. 14–30.
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdfdirect/10.1111/jcms.13550>

Brzezinski, Z. (1997). El gran tablero mundial: La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos.
https://geopolitica.yolasite.com/resources/Textos_Geopolitica/Brzezinski,%20El%20gran%20tablero%20mundial.pdf#=La%20formulaci%C3%B3n%20de%20una%20geoestrategia%20global%20e,por%20la%20manera%20en%20que%20se%20ejerce.

Comisión Europea (s.f.). Ucrania. Estado de membresía y solidaridad de la UE.
https://enlargement.ec.europa.eu/countries/ukraine_en

Comisión Europea (s.f.). El mercado único de la UE.
<https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/eu-single-market>

Comisión Europea (2025). COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Ukraine 2025 Report.
https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/17115494-8122-4d10-8a06-2cf275eecd7_en?filename=ukraine-report-2025.pdf

Consejo de la Unión Europea. (2025). Conclusiones de la presidencia sobre la ampliación (Nota ST-16933-2025-INIT). General Secretariat of the Council.
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16933-2025-INIT/es/pdf>

EU Neighbours East (2026, 11 de mayo) El nuevo Eurobarómetro muestra un continuo y sólido apoyo a la respuesta de la UE a la guerra en Ucrania.
<https://euneighbourseast.eu/news/latest-news/new-eurobarometer-shows-continued-strong-support-for-eus-response-to-war-in-ukraine/>

García Llorente, R. & Milosevich-Juaristi, M. (2026, 22 de junio). Ucrania y Moldavia: ¿una ampliación geopolítica? *Real Instituto Elcano*.
<https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/ucrania-y-moldavia-una-ampliacion-geopolitica/>

Kuzan, S. (2025). El creciente poderío militar de Ucrania es un factor subestimado en las conversaciones de paz. *Atlantic Council*.
<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/ukraines-growing-military-strength-is-an-underrated-factor-in-peace-talks/>

- Merino, A. (2022, 17 de julio). El mapa del chernozem, el suelo más fértil del mundo. *El Orden Mundial*.
<https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/mapa-chernozem/>
- Petrov, R (2023) Bumpy Road of Ukraine Towards the EU Membership in Time of War: "Accession Through War" v "Gradual Integration". *European papers*, Vol. 8, (pp. 1057-1065).
https://www.europeanpapers.eu/system/files/pdf_version/EP_EF_2023_I_031_Roman_Petrov_00701.pdf
- Schminke, T.G. (2023, 3 de marzo). Ucrania: el 92% quiere ingresar en la UE para 2030. *EURACTIV*.
<https://www.euractiv.com/news/ukraine-92-want-eu-membership-by-2030/>
- Scicluna, N. (2025). Framing enlargement after the Russian invasion of Ukraine: between geopolitical drivers and procedural roadblocks. *Journal of European Public Policy*, 32(12), (pp. 3034-3058).
<https://doi.org/10.1080/13501763.2025.2557432>
- Shumylo, O. (2006). Claves para interpretar la Política Exterior Española y las Relaciones Internacionales 2005. *Anuario Internacional CIDOB 2005*. Las relaciones entre la UE y Ucrania: de asociación a integración real (pp. 248-255).
<https://raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/42614/43504>
- Tombiński, J. (2023). The European Union Is Better Off With Ukraine As a Member. *GLOBSEC*.
<https://www.globsec.org/sites/default/files/2023-12/The%20European%20Union%20Is%20Better%20Off%20With%20Ukraine%20policy%20paper.pdf>
- Unión Europea (2016). Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, C202/01.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>
- Von der Leyen, U. (2022, 13 de septiembre). Discurso sobre el estado de la Unión (SOTEU). Comisión Europea, Estrasburgo, Francia.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech_22_5493

Externalización de los retornos y derechos humanos: los return hubs de la Unión Europea

Por **Azul Alborno**³

Introducción

La Unión Europea, conformada por 27 Estados miembros, posee una competencia compartida con éstos en materia de inmigración, enmarcada dentro del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, conforme al artículo 4.2(j) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). En particular, el artículo 79 establece el desarrollo de una política común de inmigración, mientras que el artículo 80 dispone que estas políticas se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros (Neframi, 2011; Passamera, 2026).

El ejercicio de estas competencias, sin embargo, se encuentra condicionado por un amplio entramado de obligaciones en materia de derechos fundamentales. La Unión Europea se basa en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y derechos humanos, según lo establecido en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) (Parlamento Europeo, 2025). Su protección se articula mediante instrumentos propios de la Unión Europea, del Consejo de Europa y del derecho internacional. Aunque la Unión Europea y el Consejo de Europa son entidades independientes, sus marcos jurídicos mantienen una estrecha vinculación: los 27 Estados miembros de la UE forman parte del Consejo de Europa y están sujetos al Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), mientras que la propia Unión Europea no lo está (Consejo de Europa, s. f.). En el ámbito de la Unión, el artículo 6 del TUE reconoce la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, a la que atribuye el mismo valor jurídico que los Tratados, y establece que los derechos fundamentales garantizados por el CEDH forman parte del Derecho de la Unión como principios generales (Unión Europea, 2016).

Estos instrumentos jurídicos se complementan, a su vez, con numerosos compromisos internacionales de derechos humanos. En este sentido, el Parlamento Europeo (2026) incluye en la legislación internacional más relevante a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su posterior Protocolo de 1967, cuyo artículo 33 consagra el principio de no devolución (*non-refoulement*) (ACNUR, s. f.).

Este marco de protección no ha impedido, sin embargo, la aparición de importantes desafíos. La crisis de refugiados de 2015-2016 puso de manifiesto

³ Estudiante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de Rosario.

deficiencias en la política migratoria europea y generó modificaciones en sus instrumentos y planes de acción (Collet y Le Coz, 2018). A partir de entonces, la Unión Europea reformuló diferentes instrumentos normativos e implementó nuevas medidas en materia de migración, asilo y retorno. Entre ellas se encuentran la Directiva de Retorno de 2008, así como el Pacto sobre Migración y Asilo, adoptado en 2024 y vigente desde junio de 2026 (Parlamento Europeo, 2026; Consejo de la Unión Europea, s. f.).

En este contexto, el presente artículo analiza la incorporación de los *return hubs* al marco normativo de la Unión Europea y las tensiones que su implementación plantea para la política migratoria europea y la protección internacional.

Externalización como manifestación del endurecimiento de la política migratoria

Para comenzar, es preciso definir qué se entiende por “externalización”. Siguiendo a Nicolosi (2024, p. 4) es posible definirla como “cualquier medida de control migratorio que afecta a los refugiados, adoptada unilateral o multilateralmente, ya sea de forma extraterritorial o con efectos extraterritoriales”. La externalización de los controles migratorios no representa una novedad sino una práctica generalizada, tanto a escala europea como fuera de Europa (Nicolosi, 2024).

Aunque el concepto de externalización se acuñó hace apenas algunos años, estas prácticas se han desarrollado históricamente como un intento de los Estados por controlar los flujos migratorios y frenar la inmigración irregular, remontándose a las primeras fases de las políticas migratorias modernas. En este sentido, Nicolosi (2024, p. 4) señala que “las prácticas de externalización deben considerarse de manera dinámica en el contexto de evolución de la gobernanza internacional de las políticas migratorias”. Un rasgo distintivo de las prácticas contemporáneas es la cooperación entre Estados y múltiples actores para consolidar lo que los académicos denominan “disuasión cooperativa” o “arquitectura de repulsión”: un paradigma mediante el cual se busca prevenir la llegada de migrantes, desplazando las responsabilidades que de ello se derivan.

Una manifestación de este paradigma se refleja en los acuerdos realizados entre “Estados de llegada”, usualmente pertenecientes al Norte Global, con países de tránsito considerados como “terceros países seguros”, ubicados en el Sur Global. La implementación de tales acuerdos dio lugar a prácticas de devolución, así como al procesamiento extraterritorial de las solicitudes de asilo y de las obligaciones de protección (Nicolosi, 2024).

Esta tendencia se acentuó en los últimos años, especialmente tras la adopción del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo en mayo de 2024, cuando la UE comenzó a centrar su atención en el reforzamiento de la política de retorno como uno de sus ejes prioritarios, que constituye ahora la nueva frontera de la externalización. En este contexto, comenzaron a impulsarse nuevas herramientas, siendo de especial interés los *return hubs*.

Return hubs y evolución de la política de retorno en la UE

Los *return hubs* (centros de retorno) son un instrumento de externalización de los retornos que funciona mediante un acuerdo o arreglo entre un Estado miembro de la Unión Europea y un tercer país, hacia el cual pueden ser trasladadas personas sin derecho a permanecer en la UE, incluidos solicitantes de asilo rechazados, para que allí sean retornadas a su país de origen. La propuesta de Reglamento de Retorno de la Comisión Europea (2025) incorpora estos países a una definición ampliada de «países de retorno» y contempla el establecimiento de *return hubs* por parte de los Estados miembros. Esta definición también incluye a terceros países considerados seguros cuando una solicitud de asilo haya sido declarada inadmisible. En este sentido, Gkliati (2026) sostiene que la ampliación del concepto de «tercer país seguro» vehiculiza la externalización de los retornos, al permitir rechazar una solicitud sin examinar su fondo y trasladar a la persona a un país con el que puede no tener vínculo alguno.

Los *return hubs* no sólo refieren a un establecimiento físico donde van a radicarse las personas, sino que el concepto es inherente (y abarca en sí mismo) a una decisión política.

Para comprender cómo se configuró el marco normativo que hoy permite la creación de los *return hubs* por parte de los Estados miembros de la Unión Europea es preciso retrotraernos a las principales normativas aprobadas y vigentes en la última década.

En primer lugar, la Directiva de Retorno aprobada en 2008 estableció normas comunes para el retorno de nacionales de terceros países en situación irregular, regulando el procedimiento de retorno, la salida voluntaria, la detención y las garantías procesales, pero sin contemplar los *return hubs* en terceros países (Parlamento Europeo, 2026). En 2018, la Comisión Europea propuso revisar la Directiva para agilizar los procedimientos de retorno. Sin embargo, según Gkliati (2026), las negociaciones se estancaron y, ante la dinámica política previa a las elecciones de 2024, la modificación quedó fuera del paquete legislativo. Las elecciones configuraron una mayoría política más inclinada hacia la derecha, favoreciendo la reapertura del debate y la búsqueda de soluciones consideradas «innovadoras» y «fuera de lo común» en materia de retorno (Gkliati, 2026).

El giro se produce en marzo de 2025, cuando la Comisión Europea presenta un nuevo reglamento que contempla, por primera vez, la posibilidad de trasladar a nacionales de terceros países sin autorización de permanencia a un país distinto de su país de origen y fuera de la Unión Europea, mediante un acuerdo previo con el Estado receptor, que deberá cumplir con los estándares de derechos humanos y derecho internacional (Parlamento Europeo, 2026). Esta posibilidad se concreta el 1 de junio de 2026, cuando el Parlamento Europeo y el Consejo alcanzan un acuerdo sobre el Reglamento de Retorno, habilitando bajo determinadas condiciones la creación de *return hubs* fuera de la Unión para trasladar a nacionales de terceros países sujetos a una decisión de retorno, en muchos casos personas cuyas solicitudes de asilo han sido rechazadas (France 24, 2026).

Al momento de escribir estas líneas (octubre de 2026), el texto acordado por el Parlamento Europeo y el Consejo aún requiere su aprobación formal. Una vez publicado, algunas disposiciones, incluidas las relativas a los centros de retorno, serían de aplicación inmediata, mientras que aquellas que requieran medidas preparatorias entrarían en vigor doce meses después (Parlamento Europeo, 2026).

Finalmente, resulta pertinente resaltar que el Pacto de Migración y Asilo de la Unión Europea⁴, aprobado en el año en 2024 y vigente a partir de 2026, carecía de tales reglas. Es visible, entonces, que en un corto período de tiempo las medidas adoptadas en materia migratoria sufrieron un visible endurecimiento (Sahuquillo, 2026).

El acuerdo entre Italia y Albania como antecedente inmediato de los *return hubs*

La evolución normativa de la política de retorno de la Unión Europea, como se expuso en el apartado anterior, no fue repentina, sino el resultado de prácticas que ya venían desarrollándose en Estados miembros. De esta manera, una de las manifestaciones más representativas es el acuerdo alcanzado entre Italia y Albania en noviembre de 2023, cuando ambos países acordaron la creación de dos *return hubs* en territorio albanés, bajo jurisdicción italiana, destinados inicialmente al procesamiento de determinadas solicitudes de asilo de personas rescatadas en el Mediterráneo (Parlamento Europeo, 2026). Como señala Nicolosi (2024), al igual que el acuerdo entre Reino Unido y Rwanda, firmado en abril de 2022, se presenta como un ejemplo de tramitación extraterritorial de solicitudes de asilo, basado en un conjunto de modalidades legales, políticas y operativas, incluido el recurso de tramitación en el extranjero (*offshore processing*) a zonas de jurisdicción exclusiva de otros Estados y, en algunos casos, a la aplicación del concepto de “tercer país seguro” (p. 7).

Aunque el retorno de nacionales de terceros países en situación irregular ha figurado desde hace tiempo en la agenda migratoria de la UE, en los últimos meses ha cobrado protagonismo como, en términos de Gkliati (2026), “la nueva frontera de la externalización”. Para la autora, los *return hubs* no representan una propuesta innovadora, y la causa principal por la que persisten es que desempeñan una función principalmente política: demuestran determinación al electorado nacionalista y populista de derecha en la UE y transmiten un mensaje disuasorio a los posibles migrantes (Gkliati, 2026).

La dimensión política también se refleja en las declaraciones de las propias instituciones europeas, prueba de ello son las palabras del Comisario europeo responsable de Asuntos Internos y Migración, Magnus Brunner, quien se pronunció respecto al nuevo Reglamento de Retorno:

El acuerdo alcanzado hoy demuestra que estamos poniendo en orden nuestra casa europea. Con las nuevas normas, tendremos un mayor

⁴ Para un análisis específico de dicho Pacto, véase en la presente edición: Powell, Delfina “La nueva política migratoria europea: luces y sombras del Pacto de Migración y Asilo”.

control sobre quién puede ingresar a la Unión Europea, quién puede permanecer y quién debe marcharse. Esto es lo que esperan los ciudadanos, y eso es precisamente lo que estamos haciendo (Comisión Europea, 2026).

De este modo, la progresiva modificación de la normativa de la UE culmina, hasta el momento, en la cuasi legalización de los *return hubs*. Esta trayectoria no responde únicamente a la necesidad de controlar los flujos migratorios, sino también a presiones políticas vinculadas con sectores nacionalistas. En este sentido, la institucionalización de los *return hubs* constituye una manifestación de un proceso más amplio: la externalización como instrumento de endurecimiento de la política migratoria europea.

Tensión de los *return hubs* con los derechos humanos y la protección internacional. Críticas institucionales y de la sociedad civil

La incorporación de los *return hubs* al marco normativo europeo genera tensiones con las obligaciones asumidas por la UE en materia de derechos humanos y protección internacional. Estas preocupaciones han sido señaladas desde el Consejo de Europa en el informe titulado "*Políticas de asilo y migración externalizadas y derecho de los derechos humanos*". El Comisionado de Derechos Humanos del Consejo de Europa, Michael O'Flaherty, advierte sobre los desafíos que conlleva la transferencia de las funciones de asilo, retorno y control fronterizo a otros países y remarca que, en ausencia de condiciones previas y garantías adecuadas en materia de derechos humanos, las políticas de externalización podrían dar lugar a que las personas sean sometidas a tortura u otros malos tratos, expulsiones colectivas y detenciones arbitrarias, o incluso poner en peligro sus vidas (Consejo de Europa, 2025).

La declaración del Comisario lleva a preguntarnos hasta qué punto la externalización de los retornos puede implicar un desplazamiento de las responsabilidades en materia de derechos fundamentales frente a las vulnerabilidades que se puedan producir. Tal como lo afirma el Comisario, los Estados europeos deben evaluar los riesgos de estas políticas, establecer garantías jurídicas y asegurar la supervisión de sus acciones para que estas se ajusten a sus obligaciones nacionales e internacionales en materia de derechos humanos (Consejo de Europa, 2025).

La opinión de la sociedad civil, por su parte, ha sido marcadamente crítica. En septiembre de 2025, una coalición de más de 200 organizaciones instó a rechazar el nuevo Reglamento de Retorno, señalando que permitiría, por primera vez, deportar a una persona contra su voluntad a un país no perteneciente a la UE con el que no tiene ninguna conexión personal, ya sea por el que solo haya transitado brevemente o en el que nunca haya puesto un pie. Enviar a alguien contra su voluntad a un país con el que no tiene ningún vínculo no puede considerarse razonable, justo ni sostenible (Gkliati, 2026).

En la misma línea, PICUM (2025) sostiene que la propuesta forma parte de un cambio más amplio en la política migratoria de la Unión Europea, caracterizado por un enfoque que prioriza métodos punitivos de gobernanza migratoria por

sobre políticas de protección, atención y seguridad. Asimismo, advierte que los *return hubs* pueden generar graves riesgos para los derechos humanos, además de importantes costes diplomáticos y reputacionales y mayores divergencias entre las políticas de asilo y migración de los Estados miembros.

Silvia Carta, responsable de incidencia política en PICUM, afirmó que “este reglamento va a crear una maquinaria draconiana de detención y deportación” y sostuvo, en referencia al modelo migratorio estadounidense, que “Europa debería aprender de los perjuicios de ese modelo, no construir su propia versión” (PICUM, 2026).

Estas observaciones de la sociedad civil se complementan con las advertencias institucionales realizadas por el Comisionado, lo que permite afirmar que, con la incorporación de los *return hubs* a la normativa europea, no está únicamente en discusión la externalización física y administrativa de los retornos, sino también la responsabilidad de la Unión Europea, sus instituciones y los Estados miembros a la hora de cumplir con las obligaciones de protección internacional y los tratados de derechos humanos en vigor.

Conclusiones

La externalización como política migratoria viene llevándose a cabo desde hace algunas décadas en la Unión Europea y, en el último tiempo, los *return hubs* se han convertido en una de sus manifestaciones más discutidas. La posibilidad de establecer estos centros en terceros países, contemplada en el nuevo Reglamento de Retorno presentado por el Parlamento Europeo y el Consejo, profundiza una práctica que hasta el momento había sido objeto de importantes debates jurídicos y políticos y que, como mostró el análisis, genera tensiones con el marco normativo vigente. En la presente interpretación, sin embargo, el problema de los *return hubs* lleva a cuestionarnos si la Unión Europea está externalizando algo más que simplemente su política migratoria y de retornos: si también está externalizando parte de su responsabilidad de proteger los derechos humanos, compromiso que desde sus inicios defendió. Esto podría indicar un cambio más profundo, no sólo de política sino también identitario. Si la Unión Europea ha construido históricamente una retórica alrededor de la defensa de la democracia, los derechos fundamentales y el orden liberal internacional, ¿es la misma Unión Europea si descuida lo que antes protegía?

Referencias

- ACNUR. (s. f.). La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. <https://www.acnur.org/convencion-sobre-el-estatuto-de-los-refugiados-de-1951>
- Collett, E., y Le Coz, C. (2018, junio). After the storm: Learning from the EU response to the migration crisis. Migration Policy Institute. <https://www.migrationpolicy.org/mpi-europe/publication/after-storm-learning-eu-response-migration-crisis>
- Consejo de Europa. (2025, 4 de septiembre). Commissioner for Human Rights calls on European states to refrain from actions in externalised migration

policies that may lead to human rights violations.
<https://www.coe.int/en/web/migration-and-refugees/-/commissioner-calls-on-european-states-to-refrain-from-actions-in-externalised-migration-policies-that-may-lead-to-human-rights-violations>

Consejo de Europa. (s. f.). The Council of Europe and the European Union: different roles, shared values.
<https://www.coe.int/en/web/portal/european-union>

Consejo de la Unión Europea. (s. f.). Pacto sobre migración y asilo.
<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-pact-migration-asylum/>

European Commission. (2026, 2 de junio). The Commission welcomes political agreement on the Return Regulation. Directorate-General for Migration and Home Affairs.
https://home-affairs.ec.europa.eu/news/commission-welcomes-political-agreement-return-regulation-2026-06-02_en

European Parliamentary Research Service. (2026). Return hubs: Challenges, obstacles and opportunities. European Parliament.
[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2026\)7893_44](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2026)7893_44)

France 24. (2026, junio 2). La UE acuerda un pacto para deportar migrantes a centros de retorno en terceros países.
<https://www.france24.com/es/europa/20260602-la-ue-acuerda-un-pacto-para-deportar-migrantes-a-centros-de-retorno-en-terceros-paises>

Gkliati, M. (2026, 15 de abril). The new frontier of externalisation: Safe third countries and return hubs – Key changes and implications. Externalising Asylum.
<https://externalizingasylum.info/the-new-frontier-of-externalisation-safe-third-countries-and-return-hubs-key-changes-and-implications/>

Neframi, E. (2011). Reparto de las competencias entre la Unión Europea y sus Estados miembros en materia de inmigración. Parlamento Europeo.
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/453178/IPOL-LIBE_NT\(2011\)453178_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/453178/IPOL-LIBE_NT(2011)453178_ES.pdf)

Nicolosi, S. F. (2024). Externalisation of migration controls: A taxonomy of practices and their implications in international and European law. *Netherlands International Law Review*, 71, 1–20.
<https://doi.org/10.1007/s40802-024-00253-9>

Parlamento Europeo. (2025, noviembre). La protección de los valores del artículo 2 del Tratado de la Unión Europea.
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/146/la-proteccion-de-los-valores-del-articulo-2-del-tratado-de-la-union-europea>

Passamera, O. J. (2026, abril). La política de inmigración. Parlamento Europeo.

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/152/la-politica-de-inmigracion>

PICUM. (2025, septiembre). Over 200 organisations: Inhumane deportation rules should be rejected. <https://picum.org/blog/over-200-organisations-inhumane-deportation-rules-should-be-rejected/>

PICUM. (2026, 1 de junio). EU deportations law: Final talks expand repression. <https://picum.org/blog/eu-deportations-law-final-talks-expand-repression/>

Sahuquillo, M. R. (2026, 7 de junio). Fin de la Europa abierta: la UE apuesta por los muros y los campos de deportación de migrantes. *El País*. <https://elpais.com/internacional/2026-06-07/fin-de-la-europa-abierta-la-ue-apuesta-por-los-muros-y-los-campos-de-deportacion-de-migrantes.html>

Unión Europea. (2016). Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea, C 202, 13-45. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0023.01/DOC_2&format=PDF

Minerales críticos y competencia geopolítica: una renovada agenda entre Argentina y la Unión Europea

Por **Victoria Baird Viale**⁵ y **Agostina Salman**⁶

Introducción

La creciente demanda de minerales críticos, impulsada por la transición energética y digital, conforma un eje central de la competencia geopolítica actual. Insumos como el litio, el cobre o las tierras raras son indispensables para la fabricación de baterías, vehículos eléctricos, turbinas eólicas, semiconductores y tecnologías vinculadas a la seguridad y defensa de los países, que buscan desarrollar estrategias para asegurar su abastecimiento y reducir la vulnerabilidad de sus cadenas de suministro. De esta manera, la noción de "mineral crítico" responde a criterios económicos y geopolíticos. Su criticidad depende tanto de su importancia para sectores estratégicos como del riesgo de interrupción del suministro (Valverde, 2024).

En este contexto, la seguridad en el acceso a estos recursos protagoniza la agenda política de acción exterior de actores como la Unión Europea (UE), Estados Unidos y China –entre otros–, donde Argentina ocupa una posición renovada: además de integrar el denominado "triángulo del litio", posee importantes reservas de cobre y otros minerales estratégicos, que la convierten en un socio cada vez más relevante (CEI, 2026).

El triángulo del litio, conformado por Argentina, Bolivia y Chile, contiene más de la mitad de las reservas mundiales (es decir, es la mayor reserva del mundo), y cuenta con alrededor del 16% de las reservas mundiales de níquel y el 23% de tierras raras (Nudelsman, 2026, p. 6). En América Latina las energías renovables generan el 60% de la electricidad de la región (el doble de la media mundial), mientras que algunos de los mejores recursos eólicos y solares del mundo se encuentran en países como Brasil, México, Chile y Argentina (IEA, 2023).

Por otro lado, la UE, históricamente dependiente de proveedores externos para el abastecimiento de materias primas críticas –especialmente de China–, impulsó su búsqueda de autonomía estratégica mediante la diversificación de sus cadenas de suministro (Jütten, 2025, p. 1). La firma del Memorandum de Entendimiento con Argentina sobre cadenas de valor sostenibles de materias

⁵ Estudiante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario, Argentina. Miembro del Grupo de Estudios sobre la Unión Europea de la Universidad Nacional de Rosario (GEUE-UNR), Rosario, Argentina.

⁶ Magíster en Inteligencia Estratégica Nacional (UNLP). Lic. Relaciones Internacionales (IUPFA). Docente universitaria, investigadora y redactora (UADE, Proyectar Nación), Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Miembro del Grupo de Estudios sobre la Unión Europea de la Universidad Nacional de Rosario (GEUE-UNR), Rosario, Argentina.

primas, en junio de 2023, y la aprobación de la Ley Europea de Materias Primas Críticas (Critical Raw Materials Act), en mayo de 2024, forman parte de ese proceso (Comisión Europea, s.f.-d). La renovada atención europea hacia Argentina no podría analizarse de manera aislada: ocurre en un contexto en el que China ya ha consolidado una presencia significativa en el sector minero nacional mediante inversiones y financiamiento, mientras que Estados Unidos también intensificó su cooperación en materia de minerales críticos. Ante este escenario, el presente artículo busca analizar brevemente de qué manera la acción exterior de la UE en torno a los minerales críticos, articulada mediante la iniciativa Global Gateway y otros instrumentos normativos, logra compensar una pérdida relativa de influencia frente al avance geopolítico de China y Estados Unidos; donde también procura diferenciarse mediante una estrategia basada en estándares regulatorios de sostenibilidad, cooperación tecnológica y promoción de cadenas de valor con valor agregado local.

Argentina en el escenario geopolítico actual

En la denominada “Industria 4.0” o “4° Revolución Industrial”⁷, los líderes políticos y corporativos anuncian sus objetivos en la carrera por la supremacía tecnológica (Kissinger et al, 2021, p. 4). Esa competencia se traduce, en el terreno tangible, en una pugna por los insumos que hacen posible la transición energética y digital.

El rol de Argentina como proveedor de minerales críticos no responde a una lógica uniforme, sino que atraviesa por una compleja tensión de intereses domésticos y externos, donde cada parte involucrada responde a sus propias prioridades. China logró consolidar una posición adelantada en el sector minero argentino debido al volumen de capital invertido y a la integración vertical de su industria en las últimas dos décadas (Fiotto Berardi, 2026, p. 12). Esta estrategia se vio reforzada tras el lanzamiento de la Iniciativa de la Franja y la Ruta en 2013, a la cual Argentina se adhirió mediante un Memorándum en 2022. A partir de este marco, Beijing profundizó su presencia en el país mediante el financiamiento de infraestructura, inversiones de largo plazo y la expansión de empresas estatales y privadas en sectores estratégicos, por ejemplo con la participación de compañías como Ganfeng Lithium y Zijin Mining en proyectos de exploración y explotación de litio en las provincias de Jujuy, Salta y Catamarca (Revista Digital Lithium Triangle South America, 2025, p. 2). Por su parte, Estados Unidos fortaleció su relación con Argentina mediante una estrategia que combinó diplomacia económica, cooperación en defensa y coordinación regulatoria en sectores críticos (Fiotto Berardi, 2026, p. 12), y ha reforzado su interés en minerales críticos mediante el Memorándum de Entendimiento firmado

⁷ El concepto de “Cuarta Revolución Industrial” fue introducido en 2016 por Klaus Schwab, fundador del Foro Económico Mundial, y sostiene que, si la tercera revolución industrial es la revolución digital, que desde mediados del siglo XX está difuminando las líneas entre lo físico, digital y biológico; esta cuarta etapa está marcada por avances tecnológicos emergentes en una serie de campos, incluyendo robótica, inteligencia artificial, cadena de bloques, nanotecnología, computación cuántica, biotecnología, internet de las cosas, impresión 3D, y vehículos autónomos. Posteriormente, la “Industria 4.0” se entiende como la transformación digital de la manufactura y los procesos productivos mediante la interconectividad, la automatización avanzada y el uso de datos en tiempo real.

con Argentina en 2024, y la posterior firma de un Acuerdo marco para garantizar la seguridad y resiliencia de las cadenas de suministro de minerales críticos en febrero de 2026 (Cancillería, 2026).

Por su parte, la UE ha manifestado, a través de sus declaraciones y en la adopción de políticas domésticas y exteriores, su intención de priorizar la diplomacia regulatoria verde (Fiotto Berardi, 2026, p. 13). Por ejemplo, en abril de 2026, el Consejo de la UE adoptó una serie de conclusiones donde determinó que la soberanía del bloque enfrenta serias amenazas debido a la creciente fragmentación geopolítica, la vulnerabilidad en su seguridad energética y la crisis climática. Señaló que la fuerte dependencia de la importación de combustibles fósiles expone a la región a riesgos severos, un escenario que quedó en evidencia tras la invasión rusa a Ucrania y las tensiones en Irán y su entorno. Por este motivo, la institución ratificó su compromiso con la transición hacia energías limpias, calificándola como la vía fundamental para consolidar la autonomía estratégica de Europa (Consejo de la UE, 2026).

En este contexto, la UE ha renovado su mirada hacia Argentina y la región en general. Algunos autores sostienen que el punto de partida ha sido la pérdida relativa de influencia en América Latina debido a políticas exteriores desatentas, basadas en cierto escepticismo sobre los acuerdos tradicionales de libre comercio y en la falta de control sobre las implicaciones de seguridad de la creciente presencia china en el hemisferio occidental (González Jáuregui, 2024, p. 2). Asimismo, la UE sufre cuellos de botella regulatorios internos y una fuerte dependencia de importaciones, que, sumado a la guerra en Ucrania y las interrupciones en el suministro energético, como hemos mencionado, la impulsaron a crear un cuerpo normativo interno pero también a rever su acción exterior (Comisión Europea, 2025): con Argentina, en la firma del Memorándum de Entendimiento de 2023 y en la incorporación de proyectos mineros dentro de la estrategia europea Global Gateway.

El Plan de Acción RESourceEU, aprobado en diciembre de 2025, tiene por objeto acelerar y ampliar los esfuerzos para garantizar el suministro de materias primas fundamentales de la UE a sectores industriales clave, e incorpora en uno de sus pilares el objetivo de asociarse con países afines para reforzar y diversificar las cadenas de suministro, basándose en las asociaciones estratégicas existentes con países ricos en recursos, entre ellos, Argentina (Comisión Europea, 2025). Además, el Banco Europeo de Inversión (BEI) incluyó a la minería y su infraestructura como prioridad dentro del paquete de 1.400 millones de euros destinados al país (BEI, 2026). El éxito de esta estrategia de *friendshoring* hacia Argentina dependerá de varios factores. El Embajador de la Delegación de la UE en Argentina, Erik Høeg, señaló que el riesgo país sigue siendo uno de los mayores obstáculos para atraer IED, sumado a las variables de estabilidad macroeconómica y seguridad jurídica a largo plazo. No obstante, empresas europeas observan positivamente al Acuerdo UE-Mercosur, el proceso de adhesión de Argentina a la OCDE y el Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (RIGI) (VOVE Tucumán, 2026).

En este sentido, cabe mencionar también que el recientemente implementado Acuerdo UE-Mercosur de forma provisional elimina la denominada escalada

arancelaria, una práctica que históricamente desincentivaba el procesamiento local de minerales al imponer impuestos más altos a los productos refinados que a la materia prima bruta. Bajo el régimen anterior, la UE imponía aranceles progresivamente más altos a los productos procesados que a los minerales en bruto, penalizando el procesamiento de valor agregado en origen. El acuerdo desmantela esta estructura, permitiendo que los productos minerales refinados y semielaborados ingresen a la UE en condiciones iguales o mejores que las materias primas sin procesar (Astore, 2026). En su conjunto, estas medidas resultan claves para las inversiones europeas en el sector minero, ya que suelen ser a 10, 20 o 30 años (Fernández Russo, 2026).

En esta línea, la estrategia europea denominada Global Gateway es el mecanismo de financiamiento público europeo de alcance mundial para el desarrollo de inversiones en terceros países, vinculado a sus intereses económicos y de seguridad. Esta iniciativa se interpreta no sólo como un instrumento de cooperación internacional, sino también como la respuesta europea frente a la Iniciativa de la Franja y la Ruta en América Latina (Salman et al, 2025, p. 38).

Las inversiones europeas en el país se concentraron en las provincias de Salta, Jujuy y Catamarca, en torno al litio (Barberón, 2022, p. 3; Comisión Europea, s.f.-c). Al consultar la página web oficial de la iniciativa Global Gateway, en la agenda de inversión en América Latina y el Caribe observamos dos proyectos presentados que son de nuestro interés (Comisión Europea, s.f.-c). En primer lugar, el proyecto titulado "Desarrollo de la cadena de valor sostenible del litio en las provincias argentinas de Salta y Jujuy", que es específico de estas dos provincias del noroeste argentino, y que tiene como objetivo desarrollar un sector de litio moderno y sostenible. Dentro de sus actividades, se incluyen la mejora del marco regulatorio, el desarrollo de la cooperación científica y tecnológica y la reducción del riesgo de la inversión del sector privado de la UE en la exploración y producción de litio. Además, se mencionan dos hitos: una segunda misión comercial de litio a la Argentina y un análisis del ecosistema en torno a la cadena de valor del litio en Jujuy (Comisión Europea, s.f.-a). El segundo proyecto, titulado "Desarrollo de cadenas de valor de materias primas fundamentales para litio y cobre en Chile y Argentina", tiene como objetivo desarrollar las cadenas de valor de materias primas críticas para el litio y el cobre en estos dos países. Se centra en cinco ámbitos claves: 1) intercambios de empresa a empresa; 2) investigación y desarrollo centrados en soluciones innovadoras para el procesamiento y tratamiento de residuos mineros; 3) cuestiones ambientales, sociales y de gobernanza en torno a la minería; 4) desarrollo de infraestructuras (por ejemplo, carreteras, puertos, energía); y 5) desarrollo de capacidades para avanzar en la cadena de valor del cobre, el litio o los minerales de tierras raras (Comisión Europea, s.f.). El sitio web de la Comisión Europea resalta determinados hitos de este proyecto, encarados bajo la estrategia del Global Gateway. Estos son: 1) la promoción de cadenas de valor resilientes de litio y cobre en Salta, Jujuy y Catamarca; 2) el apoyo al desarrollo de una cartera de proyectos; 3) el fomento de operaciones mineras responsables (por ejemplo, el uso eficiente del agua y procesos con bajas emisiones de carbono); 4) impulsar la investigación y la innovación en materias primas; y 5)

la capacitación profesional en los sectores del litio y el cobre (es decir, la transferencia de conocimientos) (Comisión Europea, s.f.-b).

Si bien ahora la mayor atención está en las oportunidades que ofrece el Acuerdo UE-Mercosur, el desarrollo sostenible del sector minero y las inversiones en el marco de la estrategia del Global Gateway ocupan un lugar de relevancia desde su creación. Además de aquellos proyectos, la intención de profundizar los vínculos de cooperación estratégica con actores claves del sector público, privado y de la sociedad civil, se ve reflejado en las misiones diplomáticas. Por ejemplo, este año en su visita a Mendoza, Høeg brindó una entrevista donde contó que en sus reuniones con el Gobierno de Mendoza dialogó sobre minería y los proyectos mineros de la provincia, destacando el interés europeo en el cobre y el litio (Fernández Russo, 2026). Pocos días después, en su visita a San Juan, el Embajador mostró especial interés en el desarrollo sostenible del sector minero y las inversiones en el marco de la agenda Global Gateway (Delegación de la UE en Argentina, 2026).

Conclusiones

La revolución 4.0 redefine el rol de territorios históricamente periféricos, pero ese reordenamiento enfrenta riesgos determinantes: precios de los commodities, primarización, cuellos de botella en infraestructura, entre otros. La disponibilidad de minerales críticos y otros recursos naturales estratégicos convierte a Argentina en un espacio de creciente interés para aquellos países y bloques que buscan garantizar cadenas de suministro seguras, en un contexto marcado por la rivalidad tecnológica, la transición hacia economías descarbonizadas y la volatilidad y vulnerabilidad del comercio internacional.

En este escenario, el análisis desarrollado permite sostener que la acción exterior de la UE constituye un intento por recuperar una influencia relativa que se vio erosionada durante la última década frente al avance de China en la región y, particularmente, en el sector minero argentino. Sin embargo, vemos que esa estrategia no buscaría competir de la misma forma, sino diferenciándose mediante la sostenibilidad, la cooperación científica y tecnológica, el fortalecimiento institucional y la promoción de estándares ambientales, sociales y de gobernanza, apoyados en el multilateralismo. En conclusión, el desafío para Argentina no reposa solamente en ser un proveedor periférico, o un espacio geoeconómico donde se proyectan rivalidades globales, sino en la capacidad de canalizar la explotación y exportación de recursos en favor de los propios intereses nacionales: capacitación y formación de empleo de calidad, desarrollo y modernización en infraestructuras y obra pública, crecimiento económico, protección del medioambiente a través del control riguroso de la actividad y el cumplimiento de las normas adoptadas; entre otros.

Los proyectos europeos desarrollados en Argentina buscan promocionar su narrativa, pero aún desconocemos cuáles serán los resultados. La competencia geopolítica entre distintos actores internacionales expone un desafío estructural para Argentina: evitar que la creciente demanda internacional de minerales críticos profundice un patrón de inserción internacional basado exclusivamente en la exportación de materias primas, comúnmente conocido como

'primarización'. La posesión y explotación de minerales críticos no garantiza, por sí misma, procesos de crecimiento y desarrollo nacionales. Sin políticas orientadas a promover el procesamiento local, la innovación y la incorporación de tecnología, el riesgo de reproducir dinámicas de primarización continúa vigente, independientemente del origen de las inversiones.

En definitiva, la intención o capacidad de la UE en llevar a cabo su acción exterior en el contexto geopolítico que describimos, dependerá no solo del volumen de recursos que movilice, sino de la credibilidad de su propuesta como socio estratégico, estandarte de un sistema de cooperación internacional basado en la acción conjunta, normas compartidas y diálogo. Si la estrategia Global Gateway y el Acuerdo UE-Mercosur logran traducirse positivamente en el desarrollo industrial argentino, a través de una mayor integración de Argentina en segmentos de alto valor agregado de las cadenas globales de valor, la estrategia europea podrá consolidarse como una alternativa diferenciada. De lo contrario, creemos que la competencia geopolítica por los minerales críticos corre el riesgo de reproducir una lógica extractivista en la que cambian los socios externos, pero no el rol que ocuparía Argentina.

Referencias

- Astore, M. (2026, 10 de enero). Acuerdo UE-Mercosur: claves del impacto en la producción de Vaca Muerta, GNL y en la minería. *Shale 24*. <https://www.shale24.com/oil-gas/acuerdo-ue-mercosur-claves-impacto-produccion-vaca-muerta-gnl-mineria-n319>
- Banco Europeo de Inversiones. (2026). Argentina y el BEI. <https://www.eib.org/en/projects/country/argentina?lang=es>
- Barberón, A. (2022, 9-11 de noviembre). La inserción internacional de Jujuy en torno al litio y su vinculación con China: ¿una alianza estratégica para el desarrollo regional?. *XI Congreso de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata*. https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/168388/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Cancillería. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (febrero de 2026). Argentina y Estados Unidos suscribieron un acuerdo de minerales críticos. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/argentina-y-estados-unidos-suscribieron-un-acuerdo-de-minerales-criticos>
- Centro de Economía Internacional (CEI), Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (mayo de 2026). Minerales críticos: Panorama global y situación de la Argentina. https://cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/2026_05_minerales_criticos_0.pdf
- Comisión Europea. (2025, 3 de diciembre). Nuevas medidas para garantizar las materias primas y reforzar la seguridad económica de la UE. https://commission.europa.eu/news-and-media/news/new-measures-secure-raw-materials-and-strengthen-eus-economic-security-2025-12-03_es

Comisión Europea. (s.f.-a). Developing the sustainable lithium value chain in the Salta and Jujuy provinces in Argentina. https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/developing-sustainable-lithium-value-chain-salta-and-jujuy-provinces-argentina_en

Comisión Europea. (s.f.-b). Development of critical raw materials value chains for lithium and copper in Chile and Argentina. https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/development-critical-raw-materials-value-chains-lithium-and-copper-chile-and-argentina_en?prefLang=es

Comisión Europea. (s.f.-c). Global Gateway. https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway_es

Comisión Europea. (s.f.-d). Ley de materias primas críticas. https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/green-deal-industrial-plan/european-critical-raw-materials-act_es

Consejo de la UE. (2026, 21 de abril). Diplomacia energética y climática de la UE: refuerzo de la soberanía e impulso de la transición mundial hacia una energía limpia. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2026/04/21/eu-energy-and-climate-diplomacy-council-approves-conclusions/>

Delegación de la UE en Argentina. (2026, 22 de abril). La Unión Europea fortalece vínculos de cooperación estratégica con la Provincia de San Juan. https://www.eeas.europa.eu/delegations/argentina/la-uni%C3%B3n-europea-fortalece-v%C3%ADnculos-de-cooperaci%C3%B3n-estrat%C3%A9gica-con-la-provincia-de-san-juan_und_en?s=190

Fernández Russo, M. (2026, 8 de julio). Erik Høeg, embajador de la Unión Europea: "El acuerdo UE-Mercosur le va a dar un fuerte empujón a Mendoza". *Diario Los Andes*. <https://www.losandes.com.ar/politica/erik-hoeg-embajador-la-union-europea-el-acuerdo-ue-mercosur-le-va-dar-un-fuerte-empujon-mendoza-n5997673>

Fiotto Berardi, P. (2026, junio). Minería en la era de la revolución 4.0: ¿y si esta vez no fracasamos? *Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI)*. https://cari.org.ar/uploads/articles/CARI_885_ESP.pdf?r=3

González Jáuregui, J. (2024). La presencia de empresas chinas en el sector argentino del litio: implicaciones para el desarrollo económico y la inserción internacional en el escenario geopolítico y geoeconómico actual. *Revista Desarrollo Estado y Espacio*. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/253283/CONICET_Digital_Nro.309d51bf-20bd-4d45-9b22-0012418c4250_B.pdf?sequence=2&isAllowed=y

- International Energy Agency (2023). Latin America Energy Outlook. Resumen ejecutivo.
https://www.iea.org/reports/latin-america-energy-outlook-2023/executive-summary?utm_medium=email&utm_source=substack&language=es
- Jütten, M. (2025, febrero). China's increasing presence in Latin America: Implications for the European Union. *European Parliamentary Research Service*.
https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769504/EPRS_BRI%282025%29769504_EN.pdf
- Kissinger, H. A. et al (2021). The Age of AI: And Our Human Future. ISBN-13: 978-0316273800.
- Nudelsman, S. (2026, junio). Desafíos y oportunidades de América Latina: el caso de los minerales críticos. *Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI)*.
https://cari.org.ar/uploads/articles/CARI_893_ESP.pdf?r=3
- Revista Digital Lithium Triangle South America. (2025, 27 de marzo). La UE anunció 47 proyectos estratégicos para asegurarse materias primas críticas. Instan a «fortalecer los lazos con América Latina».
<https://lithium-triangle-southamerica.com/la-ue-anuncio-47-proyectos-estrategicos-para-asegurarse-materias-primas-criticas-e-insto-a-fortalecer-los-lazos-con-america-latina-%E2%96%B6%EF%B8%8F-the-eu-announced-47-strategic-projects-to-secu/>
- Salman, A. et al (2025). La endeble relación entre Argentina y la Unión Europea: Perspectivas para una agenda renovada. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, nº 40, enero-junio 2025, pp. 27-50 ISSN 1852-9798.
<https://revista-mici.unr.edu.ar/index.php/revistamici/article/view/169/120>
- Valverde, J. (2024, 2 de mayo). ¿Qué son los minerales críticos y por qué son tan importantes?. UNU-MERIT.
<https://unu.edu/merit/news/what-are-critical-minerals-and-why-are-they-so-important>
- VOVE Tucuman. (2026, 15 de mayo). La Unión Europea destacó el acuerdo con el Mercosur y mira a Vaca Muerta como un proveedor estratégico.
<https://vovetucuman.com/politica/la-union-europea-destaco-el-acuerdo-con-el-mercosur-y-mira-a-vaca-muerta-como-un-proveedor-estrategico/>

Las relaciones políticas, económicas y militares entre la Unión Europea y los Estados Unidos en la segunda administración de Donald Trump

Por **Milagros Bonino**⁸

Introducción

Desde el comienzo de la segunda presidencia de Donald Trump en los Estados Unidos, el orden internacional ha atravesado una serie de tensiones y desafíos por la presencia de diferentes focos de tensión que se han acrecentado a raíz de su llegada al poder. Por un lado, las diferencias de posicionamiento y accionar de los Estados Unidos y la Unión Europea en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), y particularmente ante el conflicto entre Rusia y Ucrania, que ha dado sus inicios en 2022 tras la invasión rusa y persiste en la actualidad, han acentuado la incertidumbre y el distanciamiento en la relación de los aliados tradicionales en materia de defensa y seguridad. Por otro lado, el vínculo transatlántico se ha visto debilitado en materia económico-comercial tras las medidas arancelarias impuestas por el gobierno estadounidense, que han derivado en una guerra comercial entre los aliados. Asimismo, la pretensión de Trump de anexar Groenlandia (territorio de Dinamarca, Estado Miembro de la Unión Europea y de la OTAN), su acercamiento con el presidente ruso Vladimir Putin, el negacionismo de Trump contra la acción climática, entre otras decisiones, han aumentado la desconfianza por parte de la Unión Europea hacia su aliado transatlántico.

Ante este escenario internacional, la Unión Europea persigue una mayor autonomía en materia de defensa, y ha buscado responder y posicionarse ante un accionar estadounidense poco predecible. Spatafora (2025) señala que, a pesar de que en ciertos ámbitos persista la cooperación entre ambos, siguiendo objetivos e intereses comunes, el vínculo se caracteriza por la falta de confianza y la incertidumbre. Los intentos de cooperación y de restablecer las vías multilaterales, que comenzaron a deteriorarse desde la primera administración Trump (2017-2021) se vieron fuertemente obstaculizados ante la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, anunciada el 4 de diciembre del 2025, donde es posible vislumbrar un distanciamiento con Europa y un mayor acercamiento hacia América Latina, China y Rusia.

Considerando los factores expuestos, el presente artículo busca analizar brevemente las relaciones políticas, económicas y militares en el vínculo

⁸ Estudiante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales (UNR). Miembro del Grupo de Estudios sobre la Unión Europea. Rosario, Argentina.

transatlántico, identificando las decisiones en materia de política exterior estadounidense bajo la segunda administración de Donald Trump y el posicionamiento que ha tomado la Unión Europea ante las mismas.

Distanciamiento, desconfianza y crisis del multilateralismo: el deterioro de las relaciones políticas del vínculo transatlántico

Buzo de la Peña y Álvarez Hernández identifican la estrategia de política exterior de la primera administración Trump como aislacionista y unilateralista, lo que ha resultado en la priorización de las negociaciones de acuerdos bilaterales por sobre las instancias multilaterales (2021). Las políticas "*America First*" y "*Make America great again*" expresan una política exterior formulada para alcanzar objetivos de política interna. En primer lugar, tras su llegada a la presidencia estadounidense en el año 2025, no solo ha continuado con sus lineamientos sobre política exterior, sino que los ha endurecido aún más, siendo posible identificarlos con la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos. Esta hoja de ruta permite vislumbrar que Estados Unidos busca un cambio de rumbo en Europa, criticando firmemente a las instituciones europeas, acusándolas de restringir la libertad de expresión y de reprimir a la oposición, también considerando que uno de los objetivos de la estrategia es estimular la resistencia contra el rumbo actual de las naciones europeas (Deutsche Welle, 2025).

En segundo lugar, con respecto a la guerra ruso-ucraniana, existen diferencias entre los posicionamientos y en el accionar estadounidense y europeo. Por un lado, Bar Cendón señala que el inicio del segundo mandato de Trump estuvo marcado por un acercamiento hacia Vladímir Putin que despertó desconfianza en la Unión Europea. Esta postura debilitó la legitimidad del compromiso estadounidense con la defensa de Ucrania, especialmente tras la decisión de Washington de limitar su asistencia militar y económica a dicho país (2025). La Unión Europea ha buscado orientar a Trump hacia una postura de mayor apoyo a Ucrania, también intentando desviar sus pretensiones hacia el vínculo con Rusia, por medio de un grupo central compuesto por Francia, Alemania, Italia y el Reino Unido, junto a la participación de otros Estados miembros y de las instituciones de la Unión Europea (Scazzieri, 2025). A pesar de los esfuerzos por contener a Trump, a finales del año 2025, el gobierno estadounidense presentó un plan de 28 puntos cuya finalidad es brindar una solución al conflicto ruso-ucraniano, el cual ha sido bien recibido y elogiado por Rusia, pero ha sido firmemente rechazado por los políticos europeos y por el presidente ucraniano Volodímir Zelenski, ya que estos objetivos tenían en cuenta en gran medida los intereses rusos (Deutsche Welle, 2025). Asimismo, Scazzieri (2025) afirma que desde los comienzos de la segunda administración de Trump, tanto funcionarios estadounidenses como documentos oficiales han señalado que Europa ya no es considerada una prioridad estratégica, y el propio deseo del presidente de normalizar las relaciones con Rusia evidencia aún más el cambio de prioridades en los lineamientos de política exterior.

En tercer lugar, en materia de cambio climático y energía, la cooperación transatlántica ha sufrido un golpe serio. Guinea Llorente (2018) afirma que, tras la retirada de Estados Unidos del Acuerdo de París contra el Cambio Climático en

la primera administración de Trump, la Unión Europea asumió el liderazgo en este campo y expresó su descontento por el posicionamiento estadounidense.

En esta segunda administración, por un lado, el gobierno estadounidense no solo ha atacado a la ciencia climática y ha revertido la acción climática, sino que, simultáneamente, impulsa exportaciones masivas de combustibles fósiles (Hobhouse, 2025). Mientras que, por otro lado, el negacionismo climático del presidente estadounidense está ganando terreno en Europa, y ha debilitado la voluntad de los países europeos para llevar a cabo la transición energética (Spatafora, 2025). Bajo esta misma línea, Hobhouse señala que existe una considerable resistencia política a la política climática en el marco de la Unión Europea, debido a que un número creciente de altos responsables de la toma de decisiones han buscado relegar la cuestión climática de la lista de prioridades de la agenda (2025). Como indica Deutsche Welle (2025), se han reducido los controles ambientales en los países europeos y se ha pospuesto la entrada en vigor de nuevas normativas en este campo, lo cual ha implicado un retroceso en los objetivos del Pacto Verde Europeo, el plan de acción de la Unión Europea en materia climática desde 2019. Esta regresión en materia climática se encuentra directamente relacionada con el avance de la extrema derecha en Europa, que ha buscado presionar sobre las medidas relacionadas al Pacto Verde en el Parlamento Europeo, logrando mayorías junto a la facción conservadora del Partido Popular Europeo.

Finalmente, a lo largo del primer año de su nuevo mandato, Trump ha ocasionado otro punto de tensión con la Unión Europea en lo que respecta a la cuestión de Groenlandia. Tras la intervención militar estadounidense en Venezuela, que resultó en la detención del presidente Nicolás Maduro, Trump ha vuelto a insistir sobre su pretensión de anexar el territorio autónomo danés, lo cual ha alarmado a los países de la Unión Europea (Euronews, 2026). La primera ministra danesa Mette Frederiksen ha rechazado las pretensiones del presidente, considerando que Estados Unidos no tiene la base legal para hacerlo, y ha contado con el respaldo de múltiples líderes europeos, como así también de una serie de denuncias por parte de la Unión Europea a la propuesta estadounidense (Euronews, 2026). No solo las pretensiones anexionistas han debilitado las relaciones políticas del vínculo transatlántico sino que además, considerando la intervención en Venezuela, Trump ha demostrado hasta dónde es capaz de avanzar para la persecución de sus ambiciones territoriales, lo que ha acrecentado fuertemente la desconfianza por parte de la Unión Europea.

Guerra comercial entre los aliados: la política arancelaria de Trump

López-Jurado Romero de la Cruz (2025) señala que la administración de Trump ha venido acompañada de una guerra comercial de carácter universal, desencadenada a raíz de la reanudación del programa comercial proteccionista iniciado en 2017, durante su primera presidencia. El documento "Agenda en materia de política comercial de 2025" expresa la política comercial para su segundo mandato, que ha tenido como principal objetivo la reducción del déficit comercial por medio de la utilización de aranceles. Bajo esta misma línea, la política comercial de Trump se traduce como un unilateralismo agresivo al aumentar fuertemente los aranceles estadounidenses a las importaciones

extranjeras (López-Jurado Romero de la Cruz, 2025). A este respecto, Hinojosa Martínez y López-Jurado Romero de la Cruz consideran que “esta situación está conduciendo a una progresiva fragmentación del comercio internacional alrededor de las grandes potencias comerciales” (2025).

En febrero de 2025, Trump impuso los primeros aranceles de un 25% de alcance universal a las importaciones, particularmente sobre productos de acero, aluminio y productos comerciales derivados, y posteriormente anunció la asignación de un arancel del 20% a los productos de la Unión Europea, siendo que las mismas están sometidas a un arancel recíproco del 10% y a dos tipos de aranceles específicos del 25% (López-Jurado Romero de la Cruz, 2025). En abril del mismo año, Estados Unidos decide pausar los aranceles recíprocos del 20% por un período de 90 días.

La respuesta de la Unión Europea ante la política arancelaria de Trump se concretó en varias líneas de acción. Como indica López-Jurado Romero de la Cruz (2025), en primer lugar, ha aprobado medidas de reequilibrio comercial sobre importaciones de productos seleccionados estadounidenses, pero que fueron suspendidas hasta el 14 de julio del 2025, en espera de un acuerdo más amplio. En segundo lugar, en el marco del sistema de solución de diferencias de la OMC, se ha asociado a las consultas solicitadas por Canadá con Estados Unidos, ya que considera que son medidas de salvaguardia incompatibles con las acordadas en este organismo y, particularmente, tienen una importante repercusión en la Unión Europea. Consecuentemente, Hinojosa Martínez y López-Jurado Romero de la Cruz (2025) mencionan que “la UE ha destacado en la búsqueda de seguridad jurídica y dinamización de los intercambios con terceros países a través de acuerdos comerciales, en contraste con el creciente aislacionismo/proteccionismo de los EEUU” (p. 174). El 27 de julio de 2025, ambos alcanzaron un principio de acuerdo político que establece un arancel general de un 15% para las exportaciones europeas a Estados Unidos, pero constituye un acuerdo desequilibrado para los intereses de la Unión Europea.

La presencia de tensiones a raíz de una abrupta imposición arancelaria ha dificultado el vínculo en materia comercial, pero además implica una vuelta hacia las medidas proteccionistas en un orden internacional donde la Unión Europea busca una mayor apertura del mercado y libre comercio.

Defensa y seguridad: las relaciones militares en el marco de la OTAN

En un contexto de guerra entre Rusia y Ucrania, la Unión Europea ha comenzado a poner énfasis en su política de defensa y en la búsqueda de una mayor autonomía en el marco de la OTAN y de su vínculo con Estados Unidos.

Bar Cendón señala que, en el marco de la guerra ruso-ucraniana, la llegada de Trump al poder estadounidense ha aumentado la inseguridad para la Unión Europea, ya que no se encontraba preparada para afrontar las consecuencias de la guerra ni para asumir la responsabilidad de su propia defensa (2025). A partir de entonces, considerando las múltiples exigencias de Trump a los países europeos por el aumento del gasto militar, el cual han de elevar de modo

exponencial hasta un 5% de su PBI (Cáseres y Casabona, 2025), las instituciones comunitarias han comenzado a rediseñar su política de defensa.

Es así como el bloque europeo comienza a encaminarse hacia una mayor independencia en materia de defensa debido a que, como indica Bar Cendón (2025), el creciente acercamiento de Trump hacia Putin ha situado a la Unión Europea en una posición de mayor debilidad y aislamiento, tanto para la defensa de Ucrania como para su propia defensa, poniendo énfasis en la necesidad de desarrollar una capacidad defensiva y disuasoria autónoma.

El plan está compuesto por el Plan *ReArm Europe* (en materia de financiamiento para las capacidades defensivas) y el Libro Blanco para la Defensa Europea, un documento que pretende ser el marco estratégico para la política de defensa, que tiene como objetivo un aumento considerable del gasto en ésta área, tanto en el ámbito nacional como en el marco europeo, y ha sido presentado por Úrsula von der Leyen el 4 de marzo de 2025 (Bar Cendón, 2025). A finales del año 2025, Scotto (2025) afirma que los presupuestos de defensa de Europa han aumentado considerablemente, particularmente el de Alemania, Polonia y Francia, pero además en el marco de la Unión Europea. Como indica el autor, “una parte cada vez mayor de este gasto se enmarca en términos de la UE, poniendo énfasis en la contratación conjunta y la interoperabilidad a través de los proyectos de PESCO y las iniciativas respaldadas por SAFE” (Scotto, 2025, p.4).

Scotto (2025) señala que en la Cumbre de la OTAN de junio de 2025 Trump anunció la reducción de la contribución financiera de los Estados Unidos a este organismo, declarando que era necesario que los aliados europeos cumplieran sus obligaciones. Como resultado, hubo una división de posicionamientos entre Polonia y los Estados Bálticos, que reafirmaron su lealtad hacia el país del norte aumentando el gasto de defensa, mientras que para Francia y Alemania significó la imposibilidad de que Europa continúe confiando en las garantías estadounidenses. Como indica Scazzieri (2025), persiste el miedo por parte de los europeos de que Estados Unidos reduzca su presencia de tropas en Europa y la preocupación por la dependencia sobre el equipamiento y la inteligencia militar norteamericana.

Conclusiones

En el contexto de un escenario internacional condicionado por el posicionamiento y el accionar de la segunda administración de Donald Trump en Estados Unidos, que ha actuado en base a lineamientos de política exterior signados por un mayor unilateralismo y por medidas proteccionistas, y que ha generado diferentes puntos de tensión, la Unión Europea ha logrado afrontar muchos de los desafíos que se presentan en un orden internacional incierto y poco predecible. Ha impulsado una mayor autonomía en materia de defensa y ha intentado contrarrestar las medidas arancelarias, por lo que la relación ya no se define por la asimetría, sino por la contestación. Sin embargo, el avance de la extrema derecha en Europa ha acentuado el negacionismo en materia de medio ambiente, lo cual ha implicado un retroceso con respecto a las medidas propulsadas por el Pacto Verde Europeo, deteriorando su rol de liderazgo en la

lucha contra el cambio climático. Asimismo, es posible identificar que el vínculo transatlántico se ha visto fuertemente debilitado en las tres dimensiones: política, económica y militar, debido a las presiones impuestas por el presidente estadounidense, sus críticas hacia la Unión Europea, las diferencias en sus posicionamientos ante los conflictos internacionales y las prioridades en la agenda de ambos actores internacionales.

Referencias

- Bar Cendón, A. (2025). La política de defensa de la UE ante la guerra: De la inexistencia a la inconsistencia. *Revista de las Cortes Generales*, (119), 33-100. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2025/119/1858>
- Buzo de la Peña, R. M., y Álvarez Hernández, F.A. (2021). Reajustes internacionales y de México ante el proteccionismo estadounidense en A. Sánchez Daza & R.M. Buzo de la Peña (Coordinadores). *El reajuste de la economía mundial* (I Edición, pp. 147-168). Azcapotzalco. <https://zaloamati.azc.uam.mx/server/api/core/bitstreams/2d439676-be15-4cf1-8403-df6a179ed87c/content#page=146>
- Cáceres, C. F. y Casabona, J. (2025). El mundo en 2025: ¿una gran transición? *Acta Herediana*, 68(2), 23-32. Disponible en: <https://doi.org/10.20453/ah.v68i2.7504>
- Deutsche Welle. (9 de diciembre de 2025). *La reacción en la UE a la estrategia de seguridad de Trump*. <https://www.dw.com/es/la-reacci%C3%B3n-en-la-ue-a-la-estrategia-de-seguridad-de-trump/a-75070026>
- Deutsche Welle. (11 de diciembre de 2025). *Menos controles en la UE: El Pacto Verde por el clima se desdibuja*. <https://www.dw.com/es/menos-controles-en-la-ue-el-pacto-verde-por-el-clima-se-desdibuja/a-75115165>
- Euronews. (5 de enero de 2026). *Por qué Trump quiere tanto Groenlandia y qué podría significar esto para Europa*. <https://es.euronews.com/my-europe/2026/01/05/por-que-trump-quiere-tanto-groenlandia-y-que-podria-significar-esto-para-europa>
- Guinea Llorente, M. (2018). La política exterior de Estados Unidos hacia Europa. Cambios y continuidades de Obama a Trump. *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, 48, 61-90. <https://doi.org/10.31439/UNISCI-18>
- Hinojosa Martínez, L.M., y López-Jurado Romero de la Cruz, C. (2025). La política arancelaria de Trump, la Unión Europea y la refundación del régimen comercial internacional. *Revista Española de Derecho Internacional*, 77(2), 173-181. Disponible en: <https://www.revista-redi.es/red/article/view/4766/4393>

- Hobhouse, C. (2025). Fiddling while the world burns? The EU's climate policy conundrum under Trump 2.0. En G. Spatafora, S. Everts y A. Ekman (Eds.), *Low trust: Navigating transatlantic relations under Trump 2.0* (pp. 44-50). European Union Institute for Security Studies. Disponible en: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/2025-10/CP_187.pdf
- López-Jurado Romero de la Cruz, C. (2025). La respuesta de la Unión Europea a la guerra comercial de Trump. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 81, 133-170. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.81.04>
- Scazzieri, L. (2025). Hedging against uncertainty: How European defence is adapting to Trump 2.0. En G. Spatafora, S. Everts y A. Ekman (Eds.), *Low trust: Navigating transatlantic relations under Trump 2.0* (pp. 14-18). European Union Institute for Security Studies. Disponible en: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/2025-10/CP_187.pdf
- Scotto, M. (2025). Toward a post-American Europe? Trump as a catalyst for EU governance. *Global Public Policy and Governance*, 5(4), 433-443. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s43508-025-00128-6>
- Spatafora, G. (2025). Facing the facts: A sea change in transatlantic relations. En G. Spatafora, S. Everts y A. Ekman (Eds.), *Low trust: Navigating transatlantic relations under Trump 2.0* (pp. 2-13). European Union Institute for Security Studies. Disponible en: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/2025-10/CP_187.pdf

De la competencia centrípeta a la polarización: la transformación del sistema de partidos alemán

Por **María Camila Di Paolo**⁹

La derechización del sistema de partidos alemán

La política europea contemporánea atraviesa un proceso de reconfiguración signado por el avance de fuerzas de extrema derecha y un desplazamiento del debate público hacia posturas más conservadoras, soberanistas y restrictivas en materia migratoria. Como señala Charles Lees (2018), la irrupción de estos actores representa una respuesta a *shocks* sistémicos —como la crisis de la Eurozona en 2013 y la crisis de refugiados en 2015— que tensionaron los consensos políticos tradicionales en el continente.

En este marco, Alemania —caracterizada históricamente por la estabilidad de su sistema de partidos y una competencia de orientación centrípeta, es decir, volcada hacia el centro— ofrece un caso paradigmático de estudio. La irrupción y afianzamiento de Alternativa para Alemania (*Alternative für Deutschland*, AfD) no solo quebró la hegemonía electoral de los grandes partidos tradicionales, sino que funcionó como un motor de derechización que alteró las tácticas de competencia del resto de las fuerzas políticas.

El presente artículo tiene por objetivo analizar empíricamente la transformación del sistema de partidos alemán a través de la comparación de dos períodos diacrónicos: 2002-2004 y 2019-2021. A partir del marco teórico de Giovanni Sartori (1980) y del cálculo del índice de Posición Media Izquierda-Derecha (MLRP) de Michael Coppedge (2000), se examina de qué manera la consolidación parlamentaria de AfD incrementó la distancia ideológica del sistema, impulsando un tránsito desde un pluralismo moderado de competencia centrípeta hacia un escenario fragmentado, polarizado y con una marcada dinámica centrífuga hacia la derecha.

Las reglas de la competencia

Para abordar rigurosamente las transformaciones sistémicas resulta indispensable delimitar las dos dimensiones centrales del análisis. En primer lugar, la fragmentación se define como el grado de dispersión del poder político, determinado por la cantidad de partidos que integran el sistema y su tamaño relativo en la distribución de escaños parlamentarios (Coppedge, 2000; Mainwaring y Scully, 1996). En segundo lugar, la polarización se refiere a la

⁹ Estudiante de la Lic. en Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

dimensión ideológica, expresada en la distancia y dispersión existente entre los partidos a lo largo del espectro izquierda-derecha (Sartori, 1980).

Para determinar qué partidos deben ser contabilizados como relevantes dentro de estas dimensiones, Sartori (1980) elabora dos normas fundamentales. La Norma 1 establece que un partido es importante si se halla en posición de determinar, a lo largo de un período, al menos una de las mayorías gubernamentales posibles (capacidad de coalición). Sin embargo, esta norma resulta insuficiente para explicar el impacto de partidos opositores o radicales que no buscan, o no pueden (como se verá más adelante) integrar coaliciones formales, como es el caso de AfD.

Es allí donde cobra relevancia la Norma 2 de Sartori (1980), que define que un partido es importante cuando su presencia afecta la táctica de competencia de los partidos orientados al gobierno, alterando la dirección de la competencia y desplazando el peso del centro hacia los extremos (capacidad de chantaje o intimidación). Bajo estos criterios, los partidos influyentes son aquellos que poseen importancia gubernamental o competitiva.

Durante las décadas posteriores a la reunificación de 1990, la política alemana estuvo hegemonizada por dos grandes fuerzas tradicionales, la Unión Demócrata Cristiana / Unión Social Cristiana (*Christlich Demokratische Union, CDU/Christlich-Soziale Union, CSU*)¹⁰ y el Partido Socialdemócrata (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands, SPD*). Estos partidos encarnan el concepto de *Volksparteien* (partidos atrapalotodo), definidos por Peter Lösche (2010) como estructuras socialmente heterogéneas cuya función primordial es asegurar una base electoral masiva y garantizar la gobernabilidad mediante la capacidad de hacer compromisos y moderar conflictos.

No obstante, la década de 2010 representó un punto de inflexión en Alemania y en Europa en general. Siguiendo a Lees (2018), la decisión de la canciller Angela Merkel (CDU) en 2015 de mantener una política de puertas abiertas frente a la crisis de refugiados generó adhesiones en el electorado moderado, pero provocó un profundo malestar en las bases conservadoras tradicionales. Este *shock* sistémico actuó como el gran motor para que AfD abandonara sus orígenes meramente euroescépticos¹¹ y se radicalizara hacia la extrema derecha, articulando el descontento social y consolidándose como un partido de chantaje antisistema capaz de redefinir las reglas del debate público. Según Sartori (1980), un partido adquiere capacidad de chantaje cuando su sola presencia altera las reglas de juego y las tácticas de los demás competidores. Aunque carezca de vocación o posibilidad de integrar alianzas de gobierno, este tipo de fuerza antisistema condiciona el tablero político al activar una dinámica centrífuga: arrastra el eje del debate hacia su propio extremo ideológico y fuerza

¹⁰ La CDU compite en catorce de los quince estados federados, mientras que en Baviera lo hace exclusivamente la CSU. En el Parlamento (Bundestag) actúan como un único bloque parlamentario (CDU/CSU).

¹¹ AfD surgió en 2013 con una plataforma euroescéptica centrada en el rechazo a la moneda única y a los rescates financieros de la Eurozona. Su reorientación hacia la extrema derecha y las demandas antiinmigración se consolidó a partir de la crisis de refugiados de 2015.

a los partidos tradicionales a endurecer sus discursos y programas para no ceder terreno electoral.

De la hegemonía al resquebrajamiento

Siguiendo a Coppedge (2000), un criterio para clasificar los sistemas de partidos es el número y tamaño relativo de sus integrantes, así como la manera en que se distribuyen las bancas parlamentarias. Al comparar los períodos seleccionados, se observa un cambio drástico en la configuración del poder en Alemania.

En el período 2002-2004, la representación política exhibía una baja fragmentación y una marcada concentración en los partidos tradicionales. En las elecciones federales de 2002, seis partidos alcanzaron bancas, correspondiendo una clara mayoría al oficialista SPD y a CDU/CSU, acompañados por fuerzas menores como Los Verdes (*die Grünen*), el Partido Demócrata Liberal (*Freie Demokratische Partei, FDP*) y el Partido del Socialismo Democrático (*Partei des Demokratischen Sozialismus, PDS*). Un patrón similar se repitió en las elecciones al Parlamento Europeo de 2004, donde los partidos tradicionales absorbieron de manera combinada más del 66% de los votos, garantizando esquemas de gobierno estables y de alta previsibilidad.

En contraste, el período 2019-2021 refleja un escenario profundamente fragmentado y marcado por el progresivo deterioro de las fuerzas tradicionales. En las elecciones europeas de 2019, catorce partidos alemanes obtuvieron representación, evidenciando un quiebre con respecto al periodo anterior. En dichos comicios, AfD superó ampliamente en votos a CSU (6,3%), mientras que Los Verdes superaron al SPD, relegándolo a un inédito tercer lugar.

Esta fragmentación se trasladó con fuerza al plano federal en las elecciones federales de 2021. Aunque el número de partidos con representación efectiva se acotó a ocho, el porcentaje de voto conjunto de los tres partidos históricos (SPD, CDU y CSU) se derrumbó a un mínimo del 49,8%. Los escaños perdidos por los partidos de gobierno se redistribuyeron entre fuerzas en crecimiento, destacándose la consolidación parlamentaria de AfD (83 bancas), Los Verdes (118 bancas) y el FDP (91 bancas). Este debilitamiento forzó la inédita conformación de una coalición tripartita a nivel federal, la "coalición semáforo" entre SPD, Verdes y FDP, confirmando que la pérdida de hegemonía del centro reduce la capacidad directa de formación de gobierno.

Esta consolidación legislativa de AfD adquiere relevancia frente a la cláusula de barrera del 5%, filtro constitucional diseñado en la posguerra para evitar la hiper-representación de Weimar mediante la exigencia de un piso del 5% de votos de lista para acceder al reparto proporcional de bancas. Mientras en 2002 esta regla contuvo a los extremos, la superación sostenida del umbral por parte de AfD (10,4% en 2021) dotó a la extrema derecha de recursos y bancas en el parlamento, institucionalizando su capacidad de chantaje y acelerando la dinámica centrífuga.

Polarización y desplazamiento ideológico

La fragmentación de un sistema no implica necesariamente su inestabilidad; es la distancia ideológica entre sus actores lo que determina si se opera bajo un pluralismo moderado (competencia centrípeta hacia el centro) o un pluralismo polarizado (competencia centrífuga hacia los extremos).

Para operacionalizar cuantitativamente esta dimensión, empleamos el índice de Posición Media Izquierda-Derecha (MLRP) propuesto por Coppedge (2000). Este índice multiplica la posición ideológica asignada a cada partido en una escala continua de -1 (extrema izquierda) a +1 (extrema derecha), siendo 0 el centro, por su respectivo porcentaje de votos obtenidos en las urnas¹².

Tabla 1. distribución electoral y coeficientes ideológicos de los partidos alemanes (2002-2021)

Partido	Coeficiente ideológico	% votos en las Elecciones federales 2002	% votos en las Elecciones del Parlamento Europeo 2004	% votos en las Elecciones del Parlamento Europeo 2019	% votos en las Elecciones federales 2021
Die Linke / PDS	-1,0	4,0%	6,1%	5,5%	4,9%
Los Verdes (die Grünen)	-0,5	8,6%	11,9%	20,5%	14,7%
SPD	-0,2	38,5%	21,5%	15,8%	25,7%
CDU / CSU	+0,2	38,5%	44,5%	28,9%	24,1%
FdP	+0,5	7,4%	6,1%	5,4%	11,4%
AfD	+1,0	—	—	11,0%	10,4%

Fuente: elaboración propia basada en datos oficiales de la Bundeswahlleiterin (2025).

La evolución del cálculo del MLRP revela de manera clara la transformación

¹² La fórmula matemática del índice de Coppedge es $MLRP = \sum (\text{coeficiente}_i \times \% \text{Votos}_i)$. Los coeficientes son: Die Linke/PDS (-1,0), Los Verdes (-0,5), SPD (-0,2), CDU/CSU (+0,2), FDP (+0,5) y AfD (+1,0).

estructural del sistema alemán:

1. Elecciones federales 2002 (MLRP = -4,6): Refleja el punto culminante del pluralismo moderado. La concentración del 77% del voto en los *Volksparteien* garantizaba una baja distancia ideológica. El voto extremo era marginal (el PDS apenas alcanzaba el 4%), inclinando el sistema levemente hacia la centro-izquierda.

2. Elecciones del Parlamento Europeo 2004 (MLRP = -4,4): Mantiene la lógica centrada con baja polarización. Pese a una dispersión menor hacia Los Verdes, los extremos continuaban contenidos (6,1% del PDS).

3. Elecciones del Parlamento Europeo 2019 (MLRP = +0,57): Marca el quiebre sistémico hacia el pluralismo polarizado. La irrupción de AfD (11%) y el crecimiento de los extremos elevaron la distancia ideológica, desplazando por primera vez el índice hacia valores positivos (centro-derecha).

4. Elecciones federales 2021 (MLRP = +3,53): Consolida la nueva dinámica centrífuga. La suma del voto en los extremos ideológicos (Die Linke/PDS y AfD) alcanzó un 15,2%, casi triplicando los valores de 2002. El índice se movió más de 8 puntos respecto a su base, afirmando la tendencia hacia la derecha.

Discusión y conclusiones

El análisis del caso alemán confirma la utilidad del marco de Sartori para explicar transformaciones que exceden el mero conteo de bancas. El cálculo del índice MLRP evidencia un viraje estructural, el paso de un valor de -4,6 en 2002 a +3,53 en 2021 refleja cuantitativamente cómo el centro de gravedad del sistema se desplazó hacia la derecha, abandonando la dinámica centrípeta de los grandes partidos tradicionales para dar lugar a un escenario polarizado. La consolidación parlamentaria de AfD representa un quiebre histórico al ser la primera fuerza a la derecha de la democracia cristiana (CDU/CSU) que logra afianzarse en el Parlamento desde la posguerra, al tiempo que el repliegue de los partidos tradicionales —cuya cantidad de votos conjuntos cayó del 77% a menos del 50%— forzó la conformación de coaliciones federales inéditas y más frágiles.

A su vez, este proceso se vuelve crítico debido a la tensión que genera sobre el denominado cordón sanitario (*Brandmauer*), es decir, el compromiso formal de los partidos tradicionales de no pactar ni conformar mayorías de gobierno con la extrema derecha. En los Estados federados del este (como Sajonia, Turingia o Brandeburgo), donde la menor lealtad histórica hacia los partidos tradicionales permitió que AfD se consolidara con más del 20% o 25% de los votos, este veto reduce aún más las posibilidades de consolidación de los partidos tradicionales. Al operar AfD bajo la Norma 2 de Sartori (1980) como un partido de chantaje, provoca un doble dilema en la política. Por un lado, obliga al resto de los partidos a forzar alianzas entre fuerzas ideológicamente incompatibles solo para mantener el bloqueo; por el otro, somete a una presión constante a la centro-derecha, empujando a la CDU/CSU a endurecer sus posiciones sobre migración, fronteras y seguridad para frenar el drenaje de votos hacia el extremo.

Si bien el análisis se concentró en el caso alemán, los resultados plantean nuevos puntos a seguir trabajando. Hacia adelante, resulta necesario estudiar cómo el crecimiento de la extrema derecha en el este del país impacta en la política federal y en qué medida los partidos de gobierno han absorbido parte de su agenda. A su vez, queda abierta la discusión sobre el modo en que este giro político en Alemania podría debilitar los consensos dentro de la Unión Europea, particularmente en torno a la libre circulación en Schengen, el régimen común de asilo y las regulaciones regionales.

Referencias

- Bundeswahlleiterin. (s. f.). *Ergebnisse der Bundestagswahlen und Europawahlen*. Recuperado el 19 de noviembre de 2025, de <https://www.bundeswahlleiterin.de>
- Coppedge, M. (2000). La diversidad dinámica de los sistemas de partidos latinoamericanos. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, (6), 117-154.
- Lees, C. (2018). The 'Alternative for Germany': The rise of right-wing populism at the heart of Europe. *Politics*, 38(3), 295-310.
- Lösche, P. (2010). Ende der Volksparteien. *Sozialwissenschaftlicher Fachinformationsdienst Politische Soziologie*, 2010(1), 9-16.
- Mainwaring, Scott, & Scully, Timothy R. (1996). Introducción: Sistemas de partidos en América Latina. En S. Mainwaring & T. Scully (Eds.), *La construcción de instituciones democráticas. Sistemas de partidos en América Latina* (pp. 21-28). CIEPLAN.
- Sartori, G. (1980). *Partidos y sistemas de partidos: Marco para un análisis*. Alianza Editorial.

La nueva política migratoria europea: luces y sombras del Pacto de Migración y Asilo

Por **Delfina Powell**¹³

Introducción

Con el objetivo de lograr una mejor gestión de la migración y establecer un sistema común de asilo a nivel de la Unión Europea (UE), en abril de 2024, tras cuatro años de negociaciones, el Parlamento Europeo aprobó las normas que forman el Pacto Europeo de Migración y Asilo (PEMA). El 12 de julio de este año, el mismo entró plenamente en vigor tras haber finalizado el período de transición.

Aunque la retórica oficial presenta este paquete legislativo como una herramienta de ayuda común para el manejo de las cuestiones relativas al asilo y la migración; el trasfondo del Pacto revela un profundo cambio de sentido en la política migratoria europea. Condicionado por el progresivo giro a la derecha en las instituciones europeas, el nuevo marco normativo prioriza el control de las fronteras exteriores, la disuasión y la externalización del asilo. A lo largo del presente texto, se analizará cómo esta priorización de la seguridad por sobre un enfoque humanitario no solo genera fuertes controversias éticas, sino que se enfrenta a obstáculos estructurales y deficiencias de consenso que amenazan su implementación.

Gestión del PEMA

La historia de este Pacto se remonta al 2020 cuando, tras una serie de consultas, la Comisión propuso un conjunto de nuevas regulaciones destinadas a mejorar el sistema de asilo de la Unión Europea. Esta propuesta de la Comisión en gran parte deriva de la llamada "crisis de los refugiados" de 2015, que produjo fuertes divergencias entre los Estados miembros, un giro restrictivo en las prácticas de recepción de refugiados por parte de muchos Estados, la reimposición de controles en las fronteras terrestres entre varios de los Estados del espacio Schengen y una queja permanente de los Estados del sur por la desigualdad en el reparto de la carga en la atención a los llegados irregularmente (González Enríquez, 2024).

De este modo, desde el 2015, el asilo y los temas relacionados con ello recurrentemente han formado parte de la agenda de reuniones del Consejo de la Unión Europea.

¹³ Estudiante avanzada de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR), Rosario, Argentina.

Como resultado de las negociaciones, la Comisión presentó su propuesta en 2020. La presentación de la propuesta del Pacto se produjo en plena pandemia del COVID-19, donde se redujo sustancialmente la migración hacia Europa. Sin embargo, las reuniones de negociación para la aprobación de las diferentes leyes que componen el PEMA se concentraron en 2022 y 2023, en una situación migratoria muy diferente.

Por un lado, los flujos de entrada frenados durante la pandemia se reactivaron de tal modo que en 2023 la Unión Europea tenía un stock acumulado de alrededor de un millón de solicitudes no resueltas. Por otro, en 2021 se produjeron dos importantes shocks que alteraron la forma en que los Estados y las sociedades europeas percibían la llegada de peticionarios de asilo e inmigrantes: la entrada en Ceuta de unos 10.000 inmigrantes alentada por Marruecos en respuesta a la acogida en un hospital en España al líder del Frente Saharaui; y la llegada a Polonia, Lituania y Letonia de miles de inmigrantes provenientes de Asia y África promovida por Bielorrusia debido al malestar provocado por las sanciones de la UE a este país. Esta utilización de la migración como arma de presión política por Estados vecinos contribuyó a profundizar en Europa un clima de desconfianza hacia las políticas de asilo (González Enríquez, 2026).

Otro acontecimiento relevante en materia de migración y asilo fue la invasión rusa en Ucrania en el año 2022 que produjo en unos pocos meses la salida de una amplia cantidad de refugiados ucranianos suponiendo el mayor éxodo en Europa desde la Segunda Guerra Mundial. Las solicitudes de asilo recayeron principalmente en los países fronterizos de Europa del Este que hasta la actualidad se oponen a los instrumentos de solidaridad incluidos en el Pacto (Durán Ruiz, F.J, 2022).

De todas formas, el PEMA fue finalmente aprobado en mayo de 2024 por una pequeña mayoría en el Parlamento Europeo estableciendo un período de dos años para su entrada en vigor.

Contenido del PEMA

El Pacto Europeo sobre Migración y Asilo es un paquete integral de diez actos legislativos que gestionan la migración y establecen un sistema común de asilo a nivel de la UE destinado a las personas que llegan de forma irregular a las fronteras de la UE, esto es, la inmigración irregular.

El PEMA se estructura a partir de cuatro pilares fundamentales: fronteras exteriores seguras, procedimientos rápidos y eficientes, un sistema eficaz de solidaridad y responsabilidad, y la integración de la migración en las alianzas internacionales (Comisión Europea, 11 de junio 2026).

La arquitectura del PEMA se sostiene principalmente sobre los Reglamentos de Control (*Screening*) y de Procedimientos de Asilo, concebidos como filtros de seguridad nacional para la detección temprana y la intercepción de personas ante un cruce no autorizado de las fronteras.

Una modificación importante tiene lugar en EURODAC, la base de datos biométricos que la UE utiliza para permitir el seguimiento de los peticionarios de asilo dentro del territorio Schengen. La misma es ampliada permitiendo el registro no solo de huellas dactilares, sino también de imágenes faciales, y copias de documentos de identidad, entre otros, a la par que se reduce la edad mínima de registro a 6 años.

Además, se produce la integración biométrica de EURODAC con el Sistema de Entradas y Salidas (EES, por sus siglas en inglés) que permite registrar la información de todas las entradas y salidas del territorio Schengen producidas de forma regular o irregular. Como resultado, se obtiene un rastreo mucho más exhaustivo que desincentiva el *asylum shopping*¹⁴.

El pilar jurídico más disruptivo del pacto es la externalización de las solicitudes de asilo, que permite procesar solicitudes sin que el individuo sea considerado legalmente presente en territorio de la Unión. Esta ficción de “no entrada” entra en funcionamiento para aquellas personas que supongan un riesgo para la seguridad nacional, que engañen a las autoridades ya sea a partir de información falsa o no revelando determinada información, o que procedan de países con una baja tasa de concesión de solicitudes de asilo.

Así, serán derivadas hacia un “procedimiento en frontera” que implica que, mientras se examina su solicitud, no quedan libres en el territorio nacional. Pueden ser obligados a permanecer en instalaciones específicas en la frontera o cerca de ella, durante un plazo máximo de doce semanas, hasta que se decida si se acepta su paso al procedimiento de asilo habitual en territorio o si se procede a una expulsión (Comisión Europea, 12 de junio 2026).

Otra importante novedad es la referencia a los “terceros países seguros” a los cuales los Estados miembros pueden reenviar o devolver a los peticionarios de asilo casi inmediatamente. El concepto de tercer país seguro puede aplicarse como parte del procedimiento fronterizo. Al ser considerados países seguros para sus propios ciudadanos de origen, la UE puede declarar inadmisibles de forma automática o puede procesar mediante un procedimiento de frontera acelerado a los solicitantes que procedan de estos Estados o que hayan pasado por ellos en su camino hacia la UE, incluso en los casos en que no tengan ninguna conexión (familiar, laboral, cultural) (Consejo de la Unión Europea, 2025, 2025/0132 COD).

Esta lista de países de origen seguro es común para todos los Estados miembros, pero no excluye la posibilidad de que los Estados miembros designen adicionales a nivel nacional. La misma se compone de los países candidatos a la adhesión a la UE (con excepciones por la guerra, Ucrania), así como también de Marruecos, Túnez, Egipto, India, Bangladesh, Kosovo y Colombia (Consejo de la Unión Europea, 2025, 2025/0101 COD).

¹⁴ Práctica por la cual un nacional de un tercer país solicita protección internacional en más de un Estado miembro de la UE, con o sin haber recibido ya protección internacional en uno de esos Estados miembros.

El principal objetivo de estas formas de externalización es reducir la alta tasa de no-retorno de las personas que ven denegada su solicitud de asilo. Según estadísticas oficiales de la UE en 2024 solo se consiguió devolver a un 20% de los inmigrantes que reciben una orden de expulsión, esta tasa tan baja puede suponer cierto incentivo para la inmigración irregular.

La apuesta de la UE por la externalización se basa en el supuesto de que, si el procesamiento de las solicitudes de protección se produce mientras el solicitante se encuentra en un "tercer país seguro", las solicitudes disminuirán de modo notable, porque desaparecerá el incentivo creado por la incapacidad de los Estados para devolver a sus países de origen a los rechazados.

El Pacto además incorpora un sistema de solidaridad obligatoria, flexible y basado en las necesidades para garantizar que los Estados miembros que se enfrentan a la presión migratoria no queden desamparados, sustituyendo así el sistema voluntario preexistente. Propone el reparto de la carga que supone la migración para muchos países, principalmente los del Mediterráneo, a partir de contribuciones. De esta manera, los Estados miembros se comprometen a realizar contribuciones de solidaridad que pueden adoptar distintas formas: reubicaciones, aportaciones financieras o medidas de solidaridad alternativas (como personal y apoyo en especie).

Críticas y obstáculos

En primer lugar, el Pacto es criticado por las ONG, respecto al uso de los procedimientos de frontera y la ficción de "no entrada", en tanto que producen que los solicitantes permanezcan retenidos hasta doce semanas en instalaciones fronterizas mientras se decide su caso. También denuncian que la UE está dedicando esfuerzos a alcanzar acuerdos con los países llamados seguros, provenientes especialmente de África, al margen de cuáles sean las prácticas de estos Estados relativas al respeto a los derechos humanos de los inmigrantes. Por ello, señalan un recorte de derechos, producto adicionalmente de los procedimientos más estrictos que aumentarán el número de solicitudes denegadas de forma sistemática y así habrá menos posibilidades de asilo.

En segundo lugar, fuente de debate fue el concepto de "país seguro" en tanto que un país puede ser calificado de esta manera, aunque solo sea segura una parte de su territorio o no lo sea para minorías específicas. Esto deja entrever la posibilidad de que las devoluciones o los procedimientos de frontera tengan lugar en países potencialmente peligrosos.

Sumado a ello, los criterios de selección y la información relativa a la selección de la lista de "países de origen seguro" se basan en informes de la Agencia de Asilo de la UE que la Comisión Europea mantiene como confidenciales. Esto puede ser percibido como una falta de transparencia y que dificulta el control público y legal.

Por otra parte, el PEMA se ve obstaculizado por falta de consenso interno. Polonia y Hungría se han opuesto al Pacto votando en contra y anunciando que no participarán en el mecanismo de solidaridad, percibido como una vulneración a la soberanía estatal. Adicionalmente, y en relación con el mecanismo de

solidaridad, otros Estados, como Portugal y Francia, han anunciado ya que participarán en el mecanismo de solidaridad con aportaciones financieras (es decir, se niegan a acoger reubicaciones). Esta forma de participación en el mecanismo de solidaridad puede debilitarlo gravemente si se extiende a muchos Estados. Podría terminar convirtiendo la solidaridad en la mera financiación de una carga que seguiría recayendo básicamente en los Estados receptores del Mediterráneo y saturando por tanto sus centros de recepción.

Finalmente, la plena y correcta entrada en funcionamiento del Pacto puede verse de igual forma dificultada por una insuficiente financiación. En aplicación del Pacto, la Comisión debería recaudar 600 millones de euros anuales, en el supuesto de que la mayoría de los Estados prefieran pagar 20.000 euros por cada solicitante que no reubiquen del total de 30.000 a repartir anualmente. Pero esa cantidad es muy pequeña en comparación con las estimaciones de los costos: Alemania en 2015 y Polonia en 2022, gastaron cada una 8.000 millones de euros en atención a los refugiados, lo que evidencia una gran brecha económica (Brady, 2024).

El impacto del giro hacia la derecha

Algunos sectores sociales ven al PEMA como la consecución de los programas electorales de la extrema derecha, que ha reforzado su control sobre la política migratoria tras las elecciones europeas de 2024.

Con las elecciones de 2024 se percibe en el Parlamento un giro a la derecha, y si bien los partidos del centro todavía tienen la mayoría, existe un desplazamiento de su agenda hacia la derecha que intensifica la influencia de políticas más conservadoras en áreas como la inmigración.

La nueva dinámica de poder se articula a través de la alineación entre el Partido Popular Europeo con los bloques de derecha y extrema derecha, específicamente los Conservadores y Reformistas Europeos, y en puntos clave, con Patriotas por Europa y Europa de las Naciones Soberanas. Esta alineación ha favorecido a que en el PEMA se materialicen las demandas de control y disuasión de estos sectores, priorizando la eficacia administrativa sobre el enfoque humanitario anterior.

Conclusiones

Al analizar el Pacto sobre Migración y Asilo se puede observar un cambio significativo en la forma en que la Unión Europea aborda la migración irregular y las solicitudes de protección internacional. Aunque el Pacto busca el establecimiento de procedimientos comunes para mejorar la coordinación entre los Estados miembros, sus principales instrumentos muestran una mayor preocupación por el control y la contención de los flujos migratorios. La externalización de los procedimientos, la denominada ficción de “no entrada” y el refuerzo de los controles fronterizos son algunos de los mecanismos que reflejan este cambio.

Este giro no puede ser pensado desligado del contexto político europeo de los últimos años. El avance hacia posiciones más restrictivas en materia migratoria

ha sido influido por la derechización del Parlamento Europeo y por la presión de la agenda nacionalista sobre las fuerzas de centro. Sin embargo, reducir el Pacto exclusivamente a una consecuencia del avance de la derecha sería insuficiente. Su aprobación también responde a problemas que el sistema europeo de asilo arrastra desde hace años, como la distribución desigual de responsabilidades entre los Estados miembros y las dificultades para que se ejecuten las decisiones de retorno.

A pesar de ya haber entrado en vigor, la aplicación efectiva del Pacto enfrenta importantes obstáculos. La falta de consenso entre los Estados miembros respecto del mecanismo de solidaridad, las diferencias en la disposición a aceptar reubicaciones y la insuficiencia de financiación pueden ver comprometido su funcionamiento. A esto se suman las críticas públicas relacionadas con la protección de los derechos de los solicitantes de asilo y con el uso de terceros países considerados seguros.

En definitiva, queda en evidencia que el PEMA puede contribuir a una mejor gestión de las políticas migratorias europeas, pero su eficacia dependerá de la capacidad de los Estados miembros para aplicar sus disposiciones de manera coordinada. La principal incógnita que queda abierta es si esta nueva estructura podrá responder a futuros flujos migratorios sin que el objetivo de controlar las fronteras termine por desplazar las obligaciones de protección internacional asumidas por la Unión Europea.

Referencias

Brady, H. (2024). "Breaking Taboos: EU Asylum Reform and the Challenge of Migration". International Centre for Migration Policy Development.
<https://www.icmpd.org/blog/2024/breaking-taboos-eu-asylum-and-migration-policy-since-2020>

Comisión Europea. (4 de junio 2024). Legislative files in a nutshell.
https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum/legislative-files-nutshell_en

Comisión Europea. (22 de mayo 2025) Expediente Interinstitucional 2025/0132 COD.
https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVIII/EU/21438/imfname_11479275.pdf

Comisión Europea. (27 de noviembre 2025). Expediente Interinstitucional 2025/0101 COD.
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16025-2025-INIT/es/pdf>

Comisión Europea. (11 de junio 2026). Pact on Migration and Asylum.
https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en

Comisión Europea. (12 de junio 2026). New migration and asylum rules enter into application: what is changing?

https://home-affairs.ec.europa.eu/news/new-migration-and-asylum-rules-enter-application-what-changing-2026-06-12_en

Durán Ruíz, F.J (2022) La regulación de la protección temporal de los desplazados por la guerra de Ucrania y su compatibilidad con otras formas de protección internacional en el contexto de una nueva política migratoria de la UE. Revista de Derecho Comunitario Europeo. <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.73.07>

González Enríquez, C. (10 de mayo 2024). El Pacto de Migración y Asilo de la Unión Europea: contexto, desafíos y limitaciones. Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-pacto-de-migracion-y-asilo-de-la-union-europea-contexto-desafios-y-limitaciones/>

González Enríquez, C. (12 de marzo 2026). La aplicación del Pacto Europeo de Migración y Asilo: hacia políticas más restrictivas. Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-aplicacion-del-pacto-europeo-de-migracion-y-asilo-hacia-politicas-mas-restrictivas/>

Lonta, N. (10 de febrero 2026). La extrema derecha refuerza su control sobre la política migratoria de la UE. Euractiv. <https://euractiv.com/es/news/la-extrema-derecha-refuerza-su-control-sobre-la-politica-migratoria-de-la-ue/>

Lonta, N. (8 de diciembre 2025). Los ministros de la UE cierran un megaacuerdo migratorio, pero los grupos de DDHH advierten del giro hacia un "Estado policial". Euractiv. <https://euractiv.com/es/news/eu-ministers-seal-migration-mega-deal-but-human-rights-groups-warn-of-police-state-turn/>

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2024, 14 de mayo). Reglamento (UE) 2024/1356 del Parlamento Europeo y del Consejo. EUR-Lex. <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj>

¿Qué implica institucionalmente la adhesión de Ucrania a la Unión Europea? Requisitos, procedimientos y desafíos de un proceso de ampliación en un contexto de guerra

Por **Isadora Sofia Rodriguez**¹⁵

Introducción

La adhesión de Ucrania a la Unión Europea (UE) constituye un proceso de convergencia institucional y jurídica de alta complejidad que trasciende la decisión política de incorporar este país al bloque, ya que requiere profundas reformas estatales y pone a prueba los límites políticos, presupuestarios e institucionales de la Unión. La política de ampliación es el instrumento mediante el cual la UE regula la incorporación de nuevos Estados miembros, estableciendo un procedimiento basado en criterios jurídicos e institucionales cuyo cumplimiento es indispensable para la adhesión. Según el Parlamento Europeo (2026), su objetivo es reunir a los países europeos en torno a un proyecto político y económico común sustentado en los valores de la Unión.

A su vez, los criterios de Copenhague, establecidos en 1993 por el Consejo Europeo, exigen que los Estados candidatos cuenten con instituciones democráticas estables, garanticen el Estado de derecho, los derechos humanos y la protección de las minorías, dispongan de una economía de mercado funcional y posean la capacidad de asumir las obligaciones derivadas de la adhesión, incluyendo la adopción del acervo comunitario¹⁶ (Parlamento Europeo, 2026).

Las sucesivas ampliaciones impulsaron reformas institucionales, entre ellas las introducidas por el Tratado de Lisboa, destinadas a preservar la capacidad de funcionamiento de la Unión, mostrando que cada proceso de ampliación genera desafíos para la propia arquitectura institucional (Parlamento Europeo, 2026; Álvarez, 2019). Este antecedente resulta especialmente relevante para el caso ucraniano, dado que una eventual incorporación de un Estado con las dimensiones territoriales, demográficas y económicas de Ucrania reabre el

¹⁵ Estudiante de la Lic. en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario, Argentina. Miembro del Grupo de Estudio sobre la Unión Europea (GEUE).

¹⁶ El acervo comunitario comprende el conjunto de derechos, obligaciones, principios y normas que integran el ordenamiento jurídico de la UE. Los países candidatos deben aceptarlo y garantizar su incorporación y aplicación efectiva en el ordenamiento nacional como condición para la adhesión (Comisión Europea, s. f.).

debate sobre la capacidad institucional de la Unión para absorber nuevas ampliaciones sin afectar su funcionamiento, lo que se conoce como el “*enlargement fatigue*”.

De esta forma, el artículo busca responder al siguiente interrogante: ¿En qué medida el proceso de adhesión de Ucrania evidencia las exigencias institucionales y jurídicas de la política de ampliación de la Unión Europea y cuáles son los desafíos que dicho proceso plantea tanto para el Estado candidato como para la propia arquitectura institucional de la Unión? Con este propósito, el texto se estructura en cuatro apartados. En primer lugar, se examina el procedimiento jurídico e institucional de adhesión; luego, las principales reformas que Ucrania debe llevar a cabo; en tercer lugar, los desafíos que dicho proceso plantea para la Unión; y, finalmente, algunas reflexiones finales.

El procedimiento jurídico e institucional de adhesión

El procedimiento de adhesión a la Unión Europea se encuentra regulado por el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea (TUE), el cual establece que cualquier Estado europeo que respete los valores previstos en el artículo 3 y se comprometa a promoverlos puede solicitar la incorporación al bloque. La solicitud debe presentarse ante el Consejo de la Unión Europea, que requiere un dictamen de la Comisión Europea e informa al Parlamento Europeo. Sobre la base de dicho dictamen, corresponde al Consejo Europeo decidir por unanimidad la concesión del estatuto de país candidato y, posteriormente, la apertura de las negociaciones de adhesión (Parlamento Europeo, 2026).

Una vez iniciadas las negociaciones, el proceso se estructura en torno al acervo comunitario, dividido en treinta y cinco capítulos temáticos que abarcan la totalidad del derecho y las políticas de la Unión. Antes de negociar cada uno de ellos, la Comisión realiza un proceso de evaluación inicial (*screening*) destinado a determinar el grado de alineación de la legislación nacional con el derecho europeo e identificar las reformas necesarias. Sobre la base de esta evaluación, el Consejo decide por unanimidad la apertura de los distintos capítulos o grupos de capítulos (*clusters*) y, una vez verificado el cumplimiento de los criterios establecidos, su cierre provisional (Parlamento Europeo, 2026).

Las negociaciones concluyen sólo cuando todos los capítulos han sido cerrados provisionalmente y los Estados miembros consideran satisfactorio el grado de cumplimiento alcanzado por el país candidato. Los compromisos asumidos durante este proceso se incorporan posteriormente al Tratado de Adhesión, instrumento jurídico que establece las condiciones de ingreso, los períodos transitorios, las disposiciones financieras y las cláusulas de salvaguardia. Dicho tratado sólo adquiere carácter vinculante tras su aprobación por las instituciones de la Unión y su ratificación tanto por el Estado candidato como por cada uno de los Estados miembros (Parlamento Europeo, 2026).

En el caso de Ucrania, la apertura de negociaciones de adhesión se produjo en un contexto excepcional marcado por la invasión rusa a gran escala. Sin embargo, pese a la aceleración política del proceso, el procedimiento jurídico e institucional continúa rigiéndose por las reglas generales de la política de

ampliación, manteniéndose la exigencia de cumplir progresivamente los criterios de adhesión y de adoptar íntegramente el acervo comunitario (Parlamento Europeo, 2026). Lejos de constituir un procedimiento meramente formal, las negociaciones de adhesión buscan garantizar que el Estado candidato posea la capacidad institucional, administrativa y jurídica necesaria para aplicar de forma efectiva la totalidad del derecho de la Unión una vez producida su incorporación.

Tras la invasión rusa a gran escala, Ucrania presentó formalmente su solicitud de adhesión a la Unión Europea el 28 de febrero de 2022. Apenas cuatro meses después, el Consejo Europeo le otorgó el estatuto de país candidato, tras el dictamen favorable emitido por la Comisión Europea el 17 de junio de ese mismo año. Posteriormente, en diciembre de 2023, el Consejo Europeo decidió abrir las negociaciones de adhesión y, el 25 de junio de 2024 tuvo lugar la primera Conferencia Intergubernamental entre la UE y Ucrania, dando inicio formal al proceso negociador (Consejo de la Unión Europea, 2026a).

Aunque la rapidez con la que Ucrania obtuvo el estatus de país candidato y logró la apertura de negociaciones muestra un impulso geopolítico excepcional en la política de ampliación de la UE, este avance político no implica una adhesión automática ni una flexibilización de los requisitos de adhesión. Por el contrario, la apertura del proceso formal inaugura una etapa compleja de evaluación continua y de reformas estructurales –jurídicas, administrativas e institucionales– destinadas a adecuar el ordenamiento ucraniano a los criterios de Copenhague y al acervo comunitario de la Unión (Regí, 2024; Comisión Europea, 2026; Parlamento Europeo, 2026).

Las reformas institucionales y jurídicas que exige la adhesión

En esta etapa, el mayor desafío para Ucrania no es solamente aprobar nuevas normas para cumplir con las exigencias europeas, sino lograr que esas normas se apliquen en los hechos. Por eso, los criterios de Copenhague van más allá de lo formal: exigen que el país construya y mantenga instituciones sólidas, transparentes e independientes que sean capaces de aplicar las nuevas reglas de forma sostenida y según los valores fundamentales de la Unión.

En consecuencia, las principales reformas exigidas a Ucrania se concentran en el fortalecimiento del Estado de derecho, la independencia judicial, la lucha contra la corrupción, la modernización de la administración pública, la protección de los derechos fundamentales y de las minorías nacionales, el fortalecimiento de una economía de mercado funcional y la consolidación de instituciones capaces de aplicar el acervo comunitario. Sin embargo, el desafío no reside sólo en aprobar nuevas leyes, sino en asegurar su implementación efectiva y sostenible incluso en el contexto excepcional de la guerra, el cual representa un condicionante adicional del proceso de adhesión, ya que obliga a Ucrania a implementar reformas estructurales mientras enfrenta un conflicto armado de gran intensidad.

Los desafíos para Ucrania y la propia UE

Como se analizó en el apartado anterior, el principal desafío para Ucrania consiste en la implementación efectiva y sostenida de las reformas estructurales.

La continuidad de estas transformaciones está condicionada por el contexto de guerra, lo que convierte al proceso de adhesión ucraniano en uno de los más complejos afrontados por la política de ampliación europea. Sin embargo, los desafíos del proceso no se limitan al Estado candidato, sino que reabre el debate sobre la denominada “capacidad de absorción” de la Unión Europea, entendida como la aptitud institucional, política y presupuestaria del bloque para integrar nuevos Estados miembros sin comprometer su funcionamiento ni la eficacia de sus políticas comunes.

La incorporación de un Estado con las dimensiones territoriales y demográficas de Ucrania tendría importantes consecuencias para el equilibrio institucional de la Unión. Entre ellas se destacan la redistribución del peso relativo de los Estados miembros en el Parlamento Europeo y en el Consejo, la revisión de los mecanismos de toma de decisiones que aún requieren unanimidad y la creciente discusión sobre la necesidad de impulsar nuevas reformas institucionales antes de concretar futuras ampliaciones (Regí, 2024).

Por un lado, para estimar la representación que le correspondería a Ucrania en el Parlamento Europeo, debemos remarcar que “el reparto de los escaños entre los Estados miembros será decrecientemente proporcional¹⁷, con un mínimo de seis y un máximo de noventa y seis escaños por Estado miembro” (Consejo Europeo, 2023, p. 2). Tomando como referencia a países con un peso demográfico similar, como Polonia –que cuenta con una población cercana a los 38 millones de habitantes y 53 eurodiputados–, se calcula que a Ucrania le correspondería una delegación de entre 50 y 55 escaños, situándola como la quinta o sexta fuerza parlamentaria del bloque (Emerson, 2023).

Esto plantea un dilema institucional clave, dado que el Tratado de Lisboa fija un límite constitucional estricto de 751 eurodiputados, la entrada de un país como Ucrania exigiría una decisión estratégica: o bien elevar ese techo institucional a través de una reforma de los Tratados, o reestructurar el reparto actual reduciendo los escaños asignados a los 27 Estados miembros (Emerson, 2023; Consejo Europeo, 2023).

Por el otro, en lo que respecta al Consejo de la Unión Europea, el principal método empleado para las votaciones es el sistema de mayoría cualificada (Consejo de la Unión Europea, 2026a). Este exige que las decisiones cuenten con el voto a favor de al menos el 55% de los Estados miembros (es decir, 15 de 27) y que dichos Estados representen como mínimo el 65% de la población de la UE, dinámica conocida como la regla de la «doble mayoría» (Consejo de la Unión Europea, 2026b). El ingreso de Ucrania aportaría un peso demográfico cercano al 8% del total del bloque¹⁸, situando a Kiev como un actor estratégico con capacidad decisiva para alterar las votaciones. De esta manera, su volumen demográfico consolidaría un peso inédito para los países de Europa Central y

¹⁷ El principio de proporcionalidad decreciente establece que los países con mayor población obtienen más escaños en términos absolutos, pero cada uno de sus eurodiputados representa a un número más elevado de ciudadanos en comparación con los representantes de Estados miembros menos poblados (Consejo Europeo, 2023, p. 2).

¹⁸ Basado en registros del Banco Mundial que sitúan la cifra en 38.9 millones de habitantes aproximadamente para 2025 (Banco Mundial, s. f.).

Oriental. Esta reconfiguración favorecería la articulación de una coalición regional capaz de estructurar minorías de bloqueo¹⁹ o ejercer una presión determinante sobre ámbitos delicados como la Política Agrícola Común (PAC) y cuestiones presupuestarias. Según el informe de Verger et. al. (2023) este escenario obligará a la UE a reformar sus reglas de votación antes de concretar la ampliación, dado que “cada adhesión a la UE añade más actores con potencial de veto, lo que dificulta (...) alcanzar la unanimidad” (p. 20) y si bien el sistema de mayoría cualificada suele presentarse como una vía para evitar la parálisis institucional, pierde eficacia si fomenta la polarización o la consolidación de bloques contrapuestos entre los Estados miembros (Verger et al., 2023, p. 21).

En el ámbito presupuestario, la adhesión de Ucrania plantea un importante desafío distributivo para la UE, dadas sus características socioeconómicas y la dimensión de su sector agrícola. En este escenario, tanto Ucrania como los demás países candidatos se convierten en “beneficiarios netos del presupuesto comunitario, aportando menos de lo que reciben” (Darvas & Mejino-López, 2024, párr. 15, traducción propia).

Podemos dimensionar el posible impacto presupuestario de Ucrania frente a una eventual adhesión. Bajo el supuesto de que el país ya es un miembro pleno de la Unión y tomando como referencia los casos de Polonia y Rumania, Emerson (2023) estima “un saldo neto positivo de 18.900 millones de euros²⁰” anuales (p. 5), es decir, la diferencia entre los recursos que recibiría y su contribución al presupuesto comunitario. Este monto “supondría un aumento del 10,5% en las asignaciones presupuestarias” de la UE para compromisos en 2023 (Emerson, 2023, p. 5). Sin embargo, es una estimación que debe interpretarse con precaución, ya que el cálculo depende de variables que pueden modificarse previo a la adhesión, entre ellas la población, el territorio efectivamente controlado y el nivel de ingreso nacional de Ucrania, especialmente debido al contexto excepcional de guerra que se traduce en una incertidumbre particular; por ejemplo, la superficie de tierra cultivable actualmente controlada por Kiev se redujo de 32,5 a aproximadamente 26,5 millones de hectáreas, mientras que antes de la agresión rusa se aproximaba a la superficie agrícola de Francia (Emerson, 2023, p. 2-4).

Este impacto no se limitaría solo a un aumento del gasto comunitario, sino que también modificaría el equilibrio existente entre los Estados miembros. Como señalan Darvas y Mejino-López (2024), la incorporación de nuevos miembros con niveles de desarrollo inferiores a la media de la Unión incrementaría la cantidad de recursos destinados a países que serían beneficiarios netos del presupuesto, generando efectos sobre las posiciones presupuestarias de los actuales Estados miembros. Esto refuerza la necesidad de reformas estructurales en el Marco Financiero Plurianual (MFP) antes de concretar la ampliación (Darvas

¹⁹ Para bloquear una decisión en el Consejo se necesitan al menos 4 estados miembros que representen más del 35% de la población de la UE (Consejo de la Unión Europea, 2026b).

²⁰ Esta estimación resulta del promedio entre los saldos netos positivos estimados tomando como referencia a Polonia (21.700 millones de euros) y Rumanía (16.000 millones de euros) (Emerson, 2023, p. 5).

& Mejino-López, 2024). Esta cuestión adquiere gran importancia en el caso de la PAC dado que Ucrania cuenta con un sector agrícola de gran escala y, como señala Matthews (2024), es un "exportador agrícola importante y competitivo por derecho propio". El problema no reside solo en el tamaño de su producción, sino también en la forma en que se estructura la PAC: los pagos directos se distribuyen principalmente en función de la superficie agrícola utilizable.

Si se mantuvieran las reglas actuales y no se incrementara de forma proporcional el presupuesto destinado a la PAC, la incorporación de Ucrania generaría una fuerte presión sobre los recursos disponibles para los actuales Estados miembros. Parte de los fondos tendría que destinarse a los agricultores ucranianos, reduciendo potencialmente los pagos directos recibidos por los demás beneficiarios. De este modo, la adhesión muestra la necesidad de revisar los criterios mediante los cuales se distribuye el presupuesto comunitario al interior de la Unión (Matthews, 2024).

Conclusión

El proceso de adhesión de Ucrania exige mucho más que una decisión política de incorporación. Para el Estado candidato implica una transformación institucional y jurídica orientada a garantizar la aplicación efectiva del acervo comunitario, el fortalecimiento del Estado de derecho y la consolidación de capacidades administrativas suficientes para asumir las obligaciones de la membresía. Al mismo tiempo el proceso plantea exigencias para la propia Unión Europea. La incorporación ucraniana modificaría los equilibrios institucionales tanto del Parlamento Europeo como del Consejo, y generaría importantes desafíos presupuestarios, especialmente en ámbitos como la PAC. Por ello, el éxito de la adhesión no dependerá sólo de la capacidad de Ucrania para cumplir con las condiciones establecidas, sino también de la capacidad de la Unión para adaptar sus instituciones y políticas comunes a las consecuencias de una ampliación de esta magnitud.

Referencias

- Alvarez, M. V. (2019) "La Unión Europea: entre la profundización y la ampliación", Cuaderno de cátedra, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Rosario.
<https://drive.google.com/file/d/1Xouzgmz5ZL42cmL7Ub42vZlveXlgSN3V/view?usp=sharing>
- Banco Mundial. (s. f.). *Población, total - Ukraine*. Indicadores del Desarrollo Mundial. Recuperado el 16 de agosto de 2026, de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?locations=UA>
- Comisión Europea. (2026). *Steps towards joining*. Directorate-General for Enlargement and Eastern Neighbourhood. https://enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/steps-towards-joining_en

- Comisión Europea. (s. f.). *Glossary*. Directorate-General for Enlargement and Eastern Neighbourhood.
https://enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary_en
- Consejo de la Unión Europea. (2026a). *Ukraine*.
<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/ukraine/>
- Consejo de la Unión Europea. (2026b). *¿Cómo se vota en el Consejo?* Consilium.
<https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/how-does-the-council-vote/>
- Consejo de la Unión Europea. (2026c). *Votación por mayoría cualificada*. Consilium.
<https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/how-does-the-council-vote/qualified-majority/>
- Consejo Europeo. (2023). *Decisión (UE) 2023/2061 del Consejo Europeo, de 22 de septiembre de 2023, por la que se fija la composición del Parlamento Europeo*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 238, 114–116.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32023D2061>
- Darvas, Z., & Mejino-López, J. (2024). What enlargement could imply for the European Union's budget. *Bruegel Analysis* 42/2024. Bruegel.
<https://www.bruegel.org/analysis/what-enlargement-could-imply-european-unions-budget>
- Emerson, M. (2023). *The potential impact of Ukrainian accession on the EU's budget – and the importance of control valves* [Policy paper]. International Centre for Defence and Security.
<https://icds.ee/en/the-potential-impact-of-ukrainian-accession-on-the-eu-budget-and-the-importance-of-control-valves/>
- Matthews, A. (2024, 21 de octubre). *Future enlargement and its impact on the CAP budget*. CAP Reform.
<https://capreform.eu/future-enlargement-and-its-impact-on-the-cap-budget/>
- Parlamento Europeo. (2026). *The enlargement of the Union*. Fact Sheets on the European Union.
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/167/the-enlargement-of-the-union>
- Regí, J. (2024). La ampliación de la Unión Europea tras el conflicto de Ucrania. *RESI: Revista de estudios en seguridad internacional*, 10(1), 145-161.
<https://doi.org/10.18847/1.19.9>
- Verger, C., Berès, P., & Schwarzer, D. (2023). *Sailing on high seas: Reforming and enlarging the EU for the 21st century*. Institut Jacques Delors.
<https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2617206/4d0e0010ffcd8c0079e21329bbbb3332/230919-rfaa-deu-fra-bericht-data.pdf>

Defensa y seguridad en la relación UE-Indo-Pacífico a la luz de la Estrategia de 2021 y los Acuerdos de Asociación

Por **María Luisina Villanueva**²¹

La relevancia estratégica del Indo-Pacífico

En las últimas décadas, el Indo-Pacífico se ha consolidado como uno de los principales espacios de competencia geopolítica del sistema internacional. Su creciente centralidad responde tanto a su peso demográfico, económico y militar como a la concentración de dinámicas estratégicas que inciden sobre el equilibrio de poder global.

En este sentido, el ascenso de China como potencia económica y militar, junto con la intensificación de su rivalidad con Estados Unidos, ha redefinido el entorno estratégico regional y suscitado una creciente preocupación internacional. Según Chan (como se citó en Zajackowski y Kumar Aryal, 2025, p. 179), la centralidad geopolítica del Indo-Pacífico “responde al creciente grado de asertividad de China y al desplazamiento del centro de gravedad de la geopolítica mundial hacia Asia”.

Esta transformación también se refleja en la persistencia de diversos focos de tensión regional, como Taiwán, las islas Senkaku/Diaoyou y la amenaza nuclear en la península coreana (López Nadal, 2023). En conjunto, estas dinámicas han incrementado la preocupación de los Estados del Indo-Pacífico y la importancia de la seguridad marítima.

En ese sentido, con el fin de garantizar cierta estabilidad y ejercer una suerte de contención hacia China en la región, Estados Unidos ha avanzado en la creación de instancias “minilaterales” de cooperación político-militar, como el acuerdo AUKUS, la alianza Five Eyes y el Diálogo de Seguridad Cuadrilateral. Estas instancias representan una robusta red de alianzas militares y estratégicas formales. En contraste, la Unión Europea (UE) ha establecido recientemente acuerdos de asociación en defensa con la región, los cuales establecen marcos de cooperación caracterizados por una aproximación flexible y dialoguista, sin llegar al nivel de formalidad de los acuerdos y las alianzas que tiene Estados Unidos.

Por otro lado, la región del Indo-Pacífico constituye un nodo fundamental para el comercio internacional y un centro de poder para la economía global: alberga a

²¹ Estudiante avanzada de la Licenciatura en Relaciones Internacionales (UNR). Miembro del Grupo de Estudio sobre la Unión Europea (GEUE). Rosario. Argentina.

más del 60% de la población mundial; genera casi la mitad del producto bruto interno global (Zajackowski y Kumar Aryal, 2025, p. 178) y representa los dos tercios de los fletes marítimos comerciales, el 35% de la carga transportada y el 40% del comercio de productos energéticos (López Nadal, 2023, p. 44). Asimismo, la región constituye una de las principales rutas del transporte mundial, con una gran importancia estratégica para el comercio internacional y las cadenas de suministro críticas (López Nadal, 2023).

Con respecto a la Unión Europea, la región del Indo-Pacífico “es el segundo destino más importante de las exportaciones de la Unión y alberga a cuatro de sus diez principales socios comerciales” (Comisión Europea y Alto Representante, 2021, p. 1). En conjunto, representan más del 70 % del comercio mundial de bienes y servicios. Gran parte del comercio europeo transita por puntos de estrangulamiento marítimos (*maritime chokepoints*) situados en esta región, como el mar de China Meridional y el estrecho de Malaca (Comisión Europea y Alto Representante, 2021).

Estrategia de la Unión Europea para la Cooperación en la Región Indopacífica

En 2021, la Unión Europea presentó la “Estrategia de la Unión Europea para la Cooperación en la Región Indopacífica”. La misma constituyó un punto de inflexión en la proyección de Bruselas como actor geopolítico en la región. Con ella, la UE buscó definir los principales lineamientos de una política exterior europea para alcanzar sus objetivos en el Indo-Pacífico y contribuir a la defensa del orden internacional basado en normas, procurando evitar quedar atrapada en la rivalidad estratégica entre Estados Unidos y China en los términos planteados por Washington y Beijing. Previamente a la implementación de la estrategia común, la aproximación europea a la región se caracterizaba por su naturaleza fragmentada y se llevaba a cabo de manera individual por parte de los Estados miembros: Francia elaboró su estrategia inicialmente entre 2018 y 2019, y fue oficializada en 2021 (Ministère de l’Europe et des Affaires Étrangères, 2025); Alemania definió sus directrices políticas para su vinculación con la región en 2020 (Auswärtiges Amt, 2026); y Países Bajos hizo lo suyo en 2020 (Alberssard, 2021).

Este cambio de rumbo en la política europea se explica por múltiples factores. En primer lugar, cabe señalar la centralidad que la Comisión Von der Leyen confiere a la defensa europea. El plan ReArmar Europa/Preparación 2030 responde a los cambios geopolíticos actuales y a la necesidad de reforzar la capacidad de defensa de Europa y su objetivo es facilitar la inversión pública de los Estados miembros en su defensa nacional (Comisión Europea, 2025). En efecto, Ursula Von der Leyen (citado en Liboreiro, 2026) ha advertido:

Europa no puede seguir siendo la guardiana del viejo orden mundial, de un mundo que se ha ido y que no volverá. [...] Siempre defenderemos y mantendremos el sistema basado en normas que ayudamos a construir con nuestros aliados, pero ya no podemos confiar en ello como única forma de defender nuestros intereses ni asumir que sus normas nos protegerán de las complejas amenazas a las que nos enfrentamos.

En este contexto, una nueva y más fuerte política de defensa europea viene acompañada de marcos de cooperación más amplios con socios tradicionales de Bruselas, entre ellos Canberra y Tokio.

En segundo lugar, la imprevisibilidad del presidente Donald Trump y la dependencia de Europa con respecto a la OTAN para su esquema de seguridad continental representan incentivos adicionales para que Bruselas busque fortalecer de manera autónoma sus capacidades de defensa al interior del continente europeo y con sus socios en el resto del mundo, diversificando vínculos a nivel internacional. Las constantes amenazas de Estados Unidos de retirarse de la OTAN, la reducción de su ayuda a Ucrania y las presiones sobre Europa para que cumpla con el 5 % del PIB en gasto de defensa, ponen de manifiesto las discrepancias existentes en el vínculo, el cual se vio aún más afectado luego de la falta de apoyo por parte de los países europeos a las incursiones de Estados Unidos contra Irán (Adams, 2026; Chadwick y Nicholls, 2026; Borrell, 2025).

En tercer lugar, y como se ha señalado previamente, resulta imperativo destacar la relevancia de la asertividad y expansión de China en el contexto de la estabilidad en la región indopacífica. Esta situación plantea una amenaza que podría repercutir en los intereses comerciales y de seguridad europeos.

En la Estrategia, Bruselas expone su interés de "aumentar su compromiso con la región para crear asociaciones que refuercen el orden internacional basado en normas, aborden los retos mundiales y sienten las bases de una recuperación económica rápida, justa y sostenible susceptible de generar prosperidad a largo plazo" (Comisión Europea y Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, 2021, p. 1). De acuerdo con la Comisión Europea y el Alto Representante (2021), Europa, en su rol de potencia normativa, busca sostener y defender el multilateralismo, la promoción de la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y otros compromisos internacionales, como la Agenda 2030 y el Acuerdo de París.

Además, se subraya el objetivo de la Unión en construir una arquitectura de seguridad regional abierta y basada en normas, que incluya líneas marítimas seguras de comunicación, desarrollo de capacidades y una mayor presencia naval en la región indopacífica, de conformidad con el marco jurídico establecido por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM) (Comisión Europea y Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, 2021, p. 14).

En ese sentido, la UE buscará reforzar su presencia naval en la zona para hacer frente a las nuevas amenazas a la seguridad regional, y proteger la libertad de navegación a través de mayores ejercicios navales y del establecimiento de Áreas Marítimas de Interés en asociación con Estados de la región (Comisión Europea y Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, 2021).

Sin embargo, tal como afirman Fiott y Simón (2022, p. 7),

si bien la Unión Europea procura abordar el Indo-Pacífico desde una perspectiva centrada en las oportunidades económicas y la interdependencia, y continúa destacando su voluntad de mitigar los dilemas de seguridad mediante la cooperación y el multilateralismo, se enfrenta a un contexto caracterizado por una creciente competencia entre China y Estados Unidos.

Por lo tanto, para actuar en el Indo-Pacífico, la UE debe encontrar un punto medio entre conservar su relación con China y defender un multilateralismo inclusivo, por un lado, y reforzar la cooperación con países afines, como Estados Unidos, y los valores que comparten, por otro (Fiott y Simón, 2022). Precisamente, esta lógica de equilibrio explica por qué la Estrategia de la UE se distancia de la aproximación estadounidense. Frente a la prioridad estadounidense de contener la proyección militar de China, la UE adopta una agenda de seguridad más diversificada en el Indo-Pacífico, que incorpora riesgos de naturaleza no tradicional, tales como el cambio climático, la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, y la piratería marítima (Bouffaron y Blandin, 2025).

Acuerdos de Asociación para la Defensa y la Seguridad con Japón, Corea del Sur, India y Australia

El bloque europeo ha complementado la Estrategia del 2021 al firmar cuatro acuerdos de asociación para la defensa con actores clave: en el año 2024 con Japón y Corea del Sur, y en 2026 se rubricaron los acuerdos con India y Australia.

La relevancia de estos convenios radica en su carácter innovador en el contexto de las relaciones de la UE con los Estados mencionados. El período previo a la firma de dichos acuerdos estuvo marcado por la preeminencia de una mirada más comercial sobre los vínculos con Tokio, Seúl, Canberra y Nueva Delhi. La relación entre las partes se ha fortalecido mediante la firma de acuerdos de libre comercio y asociación económica en la última década (con Corea del Sur en 2011, con Japón en 2019, y con India y Australia en 2026) (Comisión Europea, s.f.). En este sentido, los recientes acuerdos de asociación establecen un avance significativo, al incorporar la defensa y la seguridad al marco de cooperación de la Unión Europea con sus socios regionales.

Los acuerdos en cuestión carecen de carácter vinculante. No obstante, el suscrito con India presenta una particularidad significativa, ya que es el único que establece expresamente su carácter no vinculante en el artículo 38. Esto responde a dos lógicas. En primer lugar, la política exterior del gobierno de Narendra Modi tiene como eje la autonomía estratégica india, limitando el grado de compromiso con alianzas formales (Dussort y Giaccaglia, 2018). En segundo lugar, Ballesteros Peiró et al. (2026) señalan que la India muestra una creciente resistencia a aceptar condicionamientos externos en materia de democracia y derechos humanos, lo que dificulta su articulación con el marco de valores que sustenta la política exterior de la Unión Europea.

Todos los acuerdos incluyen áreas de cooperación temáticas, varias de las cuales son comunes a todos los sujetos involucrados. Un primer eje es la seguridad marítima, donde se busca promover una arquitectura marítima regional abierta y basada en reglas, conforme a la CNUDM. Asimismo, se incluye cooperación operacional a través de ejercicios conjuntos; protección de infraestructura crítica submarina, y vínculos con las operaciones navales de la UE. Australia y Corea suman la iniciativa de Presencias Marítimas Coordinadas (CMP) en el noroeste del Índico.

Un segundo eje clave son la ciberseguridad y las amenazas híbridas, incluyendo la Manipulación e Interferencia de Información Extranjera (*Foreign Information Manipulation and Interference, FIMI*). Se apunta a profundizar los diálogos cibernéticos bilaterales existentes, con intercambios regulares y coordinación de respuestas diplomáticas ante actividades cibernéticas maliciosas.

Un tercer eje de cooperación se centra en los aspectos externos de la seguridad económica, con el objetivo de abordar riesgos compartidos y preservar un sistema internacional abierto y basado en reglas. Esto es especialmente relevante para garantizar las cadenas de suministro estratégicas de la UE en la región. Australia es el único que vincula este aspecto a un acuerdo concreto: el Memorando de Entendimiento de 2024 sobre minerales críticos y estratégicos, clave para consolidar cadenas de suministro seguras de estos recursos.

Otros puntos incluidos en los acuerdos son no proliferación y desarme; entrenamiento y educación en seguridad y defensa; seguridad espacial; contraterrorismo; mediación de paz y prevención de conflictos; industria de defensa; cooperación en foros multilaterales y combate al crimen organizado transnacional.

Sin embargo, es pertinente destacar que estos acuerdos también exhiben particularidades que contribuyen a definir la especificidad de la relación entre las partes involucradas.

En primer lugar, aquel celebrado con Australia incorpora un ámbito de cooperación para el apoyo conjunto a Ucrania en el contexto de la guerra ruso-ucraniana. Asimismo, en su artículo 3 califica el conflicto como la "invasión ilegal a gran escala de Rusia" (Unión Europea, 2026, p. 2). En ese sentido, se prevé en los artículos 9 y 10 la colaboración entre ambas partes para "brindar apoyo a largo plazo a Ucrania e incrementar la presión sobre Rusia" y para brindar asistencia financiera para la reconstrucción del país (Unión Europea, 2026, p. 3).

En segundo lugar, el acuerdo con Corea del Sur identifica de manera explícita a Corea del Norte como una amenaza para la seguridad regional (Unión Europea, 2024). Asimismo, en el área de asuntos cibernéticos, se menciona en el artículo 16 específicamente contrarrestar "las actividades cibernéticas ilícitas de la DPRK que financian sus programas ilegales de armas de destrucción masiva y misiles balísticos" (Unión Europea, 2024, p. 4).

Finalmente, aunque ningún acuerdo menciona explícitamente a China, sí se mencionan "intentos unilaterales de cambiar el *statu quo* por la fuerza", como

figura en el artículo 1 del acuerdo con Japón (Unión Europea, 2024:1). Australia, Corea e India usan formulaciones genéricas sobre “un entorno de seguridad cada vez más desafiante” o “volátil” o “amenazas emergentes”, aunque sin nombrar a ningún actor específico. Esta postura puede explicarse, en primer lugar, porque ningún socio regional parece dispuesto a adherir a un acuerdo que identifique explícitamente a China como una amenaza, dada su proximidad geográfica y el papel central que desempeña en las cadenas regionales de suministro y en el comercio internacional. En segundo lugar, porque la propia Unión Europea reconoce en su Estrategia la importancia de preservar los vínculos comerciales y la cooperación con Beijing, con el objetivo de “promover soluciones a retos compartidos, animando a dicho país a contribuir a la consecución de una región indopacífica próspera y pacificada” (Comisión Europea, 2021, p. 4). No obstante, ello no supone una ausencia de críticas, ya que la Estrategia también reafirma la oposición de la Unión en aquellos ámbitos donde mantiene desacuerdos fundamentales con China, especialmente en materia de derechos humanos (Comisión Europea, 2021).

Conclusiones

La Estrategia de la Unión Europea para la Cooperación en la Región Indopacífica y los posteriores Acuerdos de Asociación en materia de Seguridad y Defensa representan el primer esfuerzo de Bruselas por articular una proyección comunitaria en materia de seguridad y defensa hacia el Indo-Pacífico, una región que ha adquirido una creciente relevancia geopolítica y geoeconómica.

En línea con su tradicional enfoque diplomático, la Unión procura, a través de estos instrumentos, defender el orden internacional basado en normas y el derecho internacional, particularmente en un contexto marcado por una creciente inestabilidad global y el debilitamiento del multilateralismo. Sin embargo, ello responde también a una nueva impronta de la Comisión Von der Leyen hacia el rearme europeo y la importancia que este cobra en la actual coyuntura.

No obstante, la Unión Europea aún enfrenta dificultades para consolidarse como un actor geopolítico con el peso suficiente para contrabalancear los compromisos y las presiones ejercidas por Estados Unidos y China sobre los países del Indo-Pacífico. Si bien numerosos Estados de la región comparten con la Unión principios, valores y objetivos en ámbitos como el comercio, las finanzas, el ambiente, los derechos humanos, la defensa del multilateralismo y el respeto al derecho internacional, existe un largo camino por delante para que estos marcos de cooperación avancen hacia estructuras formales que trasciendan el mero intercambio de información y la impronta dialoguista, como también para que se consoliden como alternativas atractivas para los países del Indo-Pacífico.

Sin embargo, los acuerdos analizados son un primer paso. Estos evidencian que la seguridad marítima y las amenazas híbridas constituyen los principales ejes de cooperación, y también reflejan una actualización de la agenda europea de seguridad y defensa, al incorporar desafíos emergentes propios del contexto internacional contemporáneo, sin abandonar el compromiso histórico de la Unión

con la paz, la estabilidad internacional y la resolución de los conflictos en el marco del derecho internacional.

En el contexto de la coyuntura geopolítica actual, Europa se encuentra en un proceso de búsqueda de mecanismos que le permitan fortalecer su “autonomía estratégica”. Este esfuerzo se manifiesta en una revisión y adaptación de su política de defensa y exterior, adoptando una perspectiva más pragmática y orientada a resultados concretos. El objetivo de ello es reducir la dependencia en materia de seguridad y defensa ante Estados Unidos, presentándose como una alternativa a sus socios mundiales en un contexto de creciente intimidación por parte de Beijing y de impredecibilidad de Washington. En este contexto, la Estrategia para la Cooperación con la Región Indopacífica y los acuerdos de asociación mencionados se erigen como una estrategia inicial para alcanzar sus objetivos y no perder protagonismo.

Referencias

- Adams, P. (2026). Cómo la negativa de los países europeos a ayudar a EE.UU. en Irán muestra que no hay una solución rápida para el conflicto en Medio Oriente. *BBC News*. <https://www.bbc.com/mundo/articles/c70n2p35dryo>
- Albessard, T. (2021). The Implications of the French, German and Dutch Indo-Pacific Strategies for the EU's Asia Policy. *Institute for the Greater Europe*.
<https://institutegreatereurope.com/publications/research-pieces/the-implications-of-the-french-german-and-dutch-indo-pacific-strategies-for-the-eu-s-asia-policy/>
- Auswärtiges Amt. (2026). Germany – Europe – Asia: Shaping the 21st century together. *Federal Foreign Office*.
<https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/regionaleschwerpunkte/asien/indo-pacific-2493040>
- Ballesteros Peiró, A., Boldrini, C. y Ripamonti, D. (2026, 18 de marzo). Relaciones UE-India I: la dimensión bilateral de las negociaciones. *Real Instituto Elcano*.
<https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/relaciones-ue-india-i-la-dimension-bilateral-de-las-negociaciones/>
- Borrell, J. (2025). Europa, menos seguridad y más dependencia. *Barcelona Centre for International Affairs*.
<https://www.cidob.org/publicaciones/europa-menos-seguridad-mas-dependencia>
- Bouffaron, P. y Blandin, B. (2025). The Future of European Influence in the Indo-Pacific. *Schuman Paper*, 786(2025), pp. 1-6.
<https://server.www.robert-schuman.eu/storage/en/doc/questions-d-europe/qe-786-en.pdf>
- Chadwick, L. y Nicholls, C. (2026). ¿Puede Trump retirar a EE.UU. de la OTAN?. *CNN Español*.

<https://cnnespanol.cnn.com/2026/04/01/eeuu/puede-trump-retirar-estados-unidos-otan-trax>

Comisión Europea y Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. (2021). *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo: La estrategia de la UE para la cooperación en el Indo-Pacífico*.

https://eeas.europa.eu/eeas/joint-communication-indo-pacific_en

Comisión Europea. (s.f.). Comercio. Unión Europea.
https://commission.europa.eu/topics/trade_es

Comisión Europea (2025). *La Comisión presenta el Libro Blanco sobre la defensa europea y el plan ReArmar Europa / Preparación 2030*. Unión Europea.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_25_793

Dussort, M. N. y Giaccaglia, C. (2018). La política exterior de India en el gobierno de Narendra Modi: pragmatismo político y desarrollo económico. Un análisis de las relaciones con las principales potencias mundiales. En *China, Rusia e India en América Latina. Un enfoque multidimensional* (pp. 2-20). UNDEF Libros.

Fiott, D. y Simón, L. (Eds.). (2022). Centre of gravity: Security and defence in the Indo-Pacific – What role for the European Union?. *CSDS In-Depth*, 2022(4), pp. 1-31.

Liboreiro, J. (2026). "El mundo que conocíamos ha desaparecido": Von der Leyen y Kallas se despiden del orden multilateral. *Euronews*.
<https://es.euronews.com/my-europe/2026/03/09/von-der-leyen-y-kallas-sentencian-al-orden-multilateral-el-mundo-que-conociamos-ha-desaparecido>

López Nadal, J. M. (2023). El Indo-Pacífico, Eje Fundamental De La Geopolítica Del Siglo XXI. *Revista Tiempo de Paz*, 2023(150), pp. 40-51.
https://revistatiempodepaz.org/wp-content/uploads/2023/12/AFR-150_online-1.pdf

Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères. (2025). The Indo-Pacific: A priority for France. République française.
<https://www.diplomatie.gouv.fr/en/priorites-et-actions/grands-dossiers/la-strategie-de-la-france-dans-l-indopacifique/the-indo-pacific-a-priority-for-france>

Servicio Europeo de Acción Exterior (2022). *Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa*.
https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_comp_ass_en3_web.pdf

Servicio Europeo de Acción Exterior. (s. f.). EU-China relations: Factsheet. Unión Europea.
https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-china-relations-factsheet_en

Unión Europea (2024). Asociación en materia de Seguridad y Defensa entre la Unión Europea y Japón, 1 de noviembre de 2024.
<https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/EU-Japan%20Security%20and%20Defence%20Partnership.pdf>

Unión Europea (2024). Asociación en materia de Seguridad y Defensa entre la Unión Europea y la República de Corea, 4 de noviembre de 2024.
<https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/EU-RoK%20Security%20and%20Defence%20Partnership.pdf>

Unión Europea (2026). Asociación en materia de Seguridad y Defensa entre la Unión Europea y la República de India, 27 de enero de 2026.
<https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/2026/documents/SECDEF-partners-EU-India.pdf>

Unión Europea (2026). Asociación en materia de Seguridad y Defensa entre la Unión Europea y la Mancomunidad de Australia, 18 de marzo de 2026.
<https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/2026/documents/EU-Australia%20Security%20and%20Defence%20Partnership.pdf>

Zajaczkowski, J. y Kumar Aryal, S. (2025). The EU's evolving security strategy in the Indo-Pacific: a neo-liberal institutional perspective. *Eastern Journal of European Studies*, 16(SI), pp. 178-199.
<https://doi.org/10.47743/ejes-2025-SI10>

Del entusiasmo al *de-risking*: el caso italiano y la redefinición de las relaciones entre la Unión Europea y China

Por **Martín Julián Virili**²²

Introducción

Es evidente que China se ha transformado en un actor que cobra cada vez más relevancia en el presente siglo y su accionar no puede pasarse por alto. En base a ello, la Unión Europea tiene que lidiar con el complejo modo de relacionarse con el gigante asiático, que se presenta atractivo desde el punto de vista económico pero riesgoso en la arena geopolítica.

La Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI por sus siglas en inglés) fue presentada en 2013 por el presidente Xi Jinping como una estrategia global destinada a fortalecer la conectividad física, comercial, financiera y digital entre China y diversas regiones del mundo. Sin embargo, más allá de su dimensión económica, la iniciativa constituye un instrumento central de la política exterior china, orientado a incrementar su influencia internacional, consolidar alianzas y fortalecer su papel en la gobernanza global. Como señalan Vadell y Staiano (2020) se trata de un *contra movimiento* global chino a la globalización neoliberal desafiando el modelo occidental, sin proponer explícitamente la destrucción de sus bases institucionales.

En ese sentido, y como se mencionó, ello presenta un desafío para Bruselas, que por supuesto, no queda excluida en tanto representa un punto estratégico para dicho proyecto. Es así como la iniciativa no tardó en generar posiciones divergentes dentro de la Unión Europea.

Mientras algunos Estados miembros, como Italia en 2019, adhirieron formalmente al proyecto, las instituciones europeas, tal y como alude Ursula Von der Leyen (2023)²³, comenzaron progresivamente a enfatizar la necesidad de reducir dependencias estratégicas respecto de China, promoviendo lo que luego se denominará una política de "*de-risking*". Cabe mencionar, no obstante, que dicha política se diferencia del "*de-coupling*" que implica una desvinculación económica más profunda rompiendo o reduciendo sustancialmente la interdependencia económica.

²² Estudiante avanzado de la Licenciatura en Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Argentina. Miembro del Grupo de Estudios sobre la Unión Europea.

²³ Presidenta de la Comisión Europea desde 2019.

Por último, resulta también oportuno destacar, que, así como el caso italiano, otros 17 países miembros de la Unión Europea también firmaron en un inicio Memorándums de Entendimiento (MoU por sus siglas en inglés), para adherir a la BRI, entre los cuales se encuentran países como Bulgaria, Croacia, Eslovenia, Estonia, Lituania y Letonia. Sin embargo, algunos de ellos han “congelado” o dejado caducar dichos acuerdos en los últimos años.

El caso italiano con relación al proyecto chino y su incidencia dentro de la Unión Europea

Cabe aclarar que tanto la Unión Europea como China buscan fortalecer su capacidad de actuación en un escenario internacional cada vez más competitivo, aunque desde enfoques y estrategias diferentes. Mientras la Unión Europea persigue este objetivo mediante el desarrollo de una autonomía estratégica, orientada a reforzar su capacidad para actuar de manera independiente sin desvincularse de sus principales alianzas, China procura consolidar su autosuficiencia tecnológica e industrial y ampliar su influencia en la configuración del orden internacional, mediante iniciativas como *Made in China 2025*²⁴.

Asimismo, ambos actores reconocen la importancia del multilateralismo para afrontar los desafíos globales; sin embargo, difieren en la forma de concebirlo. La Unión Europea promueve un multilateralismo basado en reglas, instituciones internacionales y la cooperación, mientras que China impulsa un orden internacional más multipolar, sustentado en una mayor defensa de la soberanía estatal y en una redistribución del poder global (posición que la une a Rusia, de hecho). En este contexto, la Unión Europea procura mantener un delicado equilibrio entre Pekín y Washington, fortaleciendo su capacidad de acción autónoma sin romper los vínculos económicos y políticos con ninguna de las dos potencias.

En el marco de las tensiones al interior de la Unión acerca del modo de relacionarse con Pekín, como indican Gabusi y Prodi (2020) Italia fue el primer país fundador de la Unión Europea y el primero del G7 que firmó un MoU con China relativo a la BRI, generando muchas preocupaciones sea para Bruselas como para Washington.

En ese sentido, Italia constituye uno de los Estados miembros más relevantes de la Unión Europea debido al tamaño de su economía y de su población. Asimismo, su ubicación geográfica le otorga un papel estratégico como punto de conexión para el comercio de mercancías dentro del continente europeo.

Como señalan Gachúz Maya y Hernández Mota (2024) las razones de China para acercarse a Italia y buscar la firma del acuerdo de entendimiento fundamentalmente eran las siguientes: Italia era, en efecto, parte de la antigua Ruta de la Seda y, en términos históricos, las relaciones China-Italia siempre fueron relevantes; asimismo, Italia posee la mayor población china en Europa (migración documentada e indocumentada), por último, también hubieron razones geopolíticas.

²⁴Se trata del ambicioso plan industrial del gobierno chino para dejar de ser la "fábrica barata del mundo" y convertirse en una superpotencia tecnológica global.

Si bien esta decisión puede entenderse por el hecho que implicaría para Roma recuperar terreno en el ámbito comercial respecto a sus socios europeos, no se debe ignorar el hecho que este tipo de acuerdos representan para Pekín objetivos geopolíticos no necesariamente explícitos por ejemplo referido al potencial control de puertos estratégicos como Génova o Trieste. Pese a ello, Giuseppe Conte, ex presidente italiano, no dudó en avanzar con dicho acuerdo, aunque con incógnitas acerca del impacto de su implementación. Así,

En el fondo, el doble dilema al que se enfrenta Italia con respecto a China es similar al de sus socios europeos, que, sin embargo, gozan de una situación económica y política más sólida. Por un lado, el mercado chino es demasiado amplio como para que las grandes empresas europeas lo pasen por alto, pero, por otro, las tensiones políticas y comerciales entre China y Occidente no garantizan que el potencial de dicho mercado se traduzca inevitablemente en oportunidades concretas de beneficio (Gabusi y Prodi, 2020, p. 25).

Se enumeran a continuación algunos puntos del MoU:

- El MoU retoma “la importancia de procedimientos de contratación abiertos, transparentes y no discriminatorios”, basándose en el Reglamento UE 2019/452, que estableció un marco para el control de inversiones extranjeras directas en la UE.
- Oposición al unilateralismo y al proteccionismo;
- Cooperación en infraestructura portuaria, particularmente relevante por los acuerdos paralelos alcanzados en 2019 entre empresas chinas y las autoridades portuarias de Trieste y Génova.
- Establecimiento del Diálogo Italia-China a nivel financiero entre el Ministerio de Economía y Finanzas de la República Italiana y el Ministerio de Finanzas de la República Popular China buscando facilitar la financiación de proyectos y empresas, incluyendo cooperación entre instituciones financieras.
- El Foro Cultural Italia-China para la ejecución de proyectos de hermanamiento entre sitios italianos y chinos registrados por la UNESCO como sitios del Patrimonio Mundial;
- Cooperación en energía, energías renovables y desarrollo sostenible;
- Se buscó facilitar el acceso de productos italianos al mercado chino, incluyendo acuerdos sobre exportación de cítricos, carne de cerdo y productos agrícolas;
- Hubo acuerdos sobre tecnologías espaciales, cooperación científica y tecnológica y desarrollo de startups;
- Cooperación en materia de protección de derechos de propiedad intelectual, entre otros.

Ello permite observar que el MoU trascendía la dimensión estrictamente comercial, al involucrar sectores estratégicos vinculados con la infraestructura, la conectividad, la tecnología y la logística, entre otros. En particular, la cooperación en torno a los puertos italianos y su articulación con las redes de transporte europeas otorgaba al acuerdo una dimensión geoeconómica que vale la pena destacar, al tiempo que la posición de Italia como miembro de la Unión

Europea, el G7 y de la OTAN confería a su acercamiento a Pekín implicancias geopolíticas que excedían el ámbito bilateral.

De la promesa de cooperación a resultados modestos

Luego de cinco años de la firma del Mou entre Italia y China en el marco de la iniciativa de la BRI, no se cumplieron las expectativas previstas por el gobierno italiano.

De este modo, la decisión del gobierno de Giorgia Meloni de desvincular a Italia de la Iniciativa de la Franja y la Ruta respondió a una combinación de factores económicos y geopolíticos. Por un lado, la iniciativa había tenido un impacto comercial limitado y no se habían materializado en la medida esperada las inversiones chinas comprometidas, en un contexto marcado además por el déficit de la balanza comercial italiana con China. Por otro, la creciente presión de la Unión Europea y Estados Unidos, en el marco de la competencia estratégica con Beijing, contribuyó a reorientar la posición italiana y a cuestionar los compromisos asumidos con China en materia de propiedad intelectual, comercio e inversión (El País, 2023; Gachúz Maya y Hernández Mota, 2024).

Así, en diciembre de 2023, el gobierno italiano comunicó a Pekín su decisión de no renovar el MoU firmado en 2019, formalizando de esa forma la salida de Italia de la iniciativa en 2024.

Sin embargo, y pese a dichos motivos, resulta pertinente también enmarcar dicha decisión en un contexto particular europeo. La voluntad de Ursula Von der Leyen, de reducir dependencias con países como China o Rusia en materia de tecnologías clave, suministro energético y materias primas no debe ignorarse. Comienza a delinearse en los discursos la noción de "*de-risking*", concepto vago de hecho, que como menciona Leino (2023) otorga a los Estados un margen de maniobra considerable para determinar el alcance y las modalidades de su implementación en función de sus propios intereses y prioridades estratégicas.

En consonancia con lo anterior, es preciso señalar que la visita de Meloni a China en julio de 2024, pocos meses después de la salida italiana de la BRI, evidencia que la estrategia no apuntó a un *de-coupling*, sino a una reducción selectiva de dependencias estratégicas mientras se preservaban los vínculos económicos y diplomáticos con Pekín, resultando así consistente con el enfoque de *de-risking* promovido por la Unión Europea.

Pese a ello, la Unión Europea procura que sus medidas regulatorias no sean percibidas como una forma de proteccionismo, presentándose, en cambio, como una firme defensora del libre mercado y de un orden internacional basado en normas. De ahí la cautela con la que actúa frente al gigante oriental, buscando evitar que la narrativa promovida por China, que caracteriza dichas medidas como proteccionistas, adquiera credibilidad y legitimidad entre los demás actores internacionales.

Conclusiones

China se ha consolidado como un actor de enorme peso en el escenario internacional, cuya influencia obliga a los demás Estados a redefinir sus

estrategias. En ese marco, la cooperación continúa siendo una alternativa más conveniente que la confrontación abierta, especialmente considerando la profunda interdependencia económica existente. No obstante, dicha cooperación exige mecanismos que permitan resguardar los intereses estratégicos propios y reducir los riesgos asociados a una dependencia excesiva, tal como lo evidencia la experiencia reciente de la Unión Europea e Italia.

“El futuro de las relaciones China-UE pasa porque las dos partes aprendan a dialogar desde las nuevas realidades y se comprometan a construir confianza” (Higueras, 2020, p. 17). Si bien es evidente el crecimiento y la creciente relevancia que China ha adquirido en las últimas décadas, este proceso también ha generado preocupación entre los demás actores del sistema internacional. En este contexto, la Unión Europea ocupa una posición particularmente compleja. Por un lado, procura consolidar una política exterior más autónoma, sustentada en la defensa del multilateralismo, las normas internacionales y los valores que históricamente han orientado su accionar. Por otro lado, el avance económico, tecnológico y geopolítico de China la ha llevado a endurecer progresivamente su postura, priorizando cada vez más la protección de sus intereses estratégicos.

En este sentido, Italia constituye un caso ilustrativo de la evolución de la posición europea frente a China. Con el propósito de diversificar sus vínculos económicos y explorar nuevas oportunidades comerciales, el gobierno italiano decidió adherirse a la Iniciativa de la Franja y la Ruta. Sin embargo, los resultados obtenidos, sumados a las crecientes preocupaciones vinculadas con la dependencia económica, la seguridad y el contexto de competencia estratégica entre China y las potencias occidentales, condujeron a una revisión de esta decisión y, finalmente, a la no renovación del memorándum de entendimiento en 2023. Si bien los Estados bálticos también adoptaron una posición más distante respecto del proyecto chino, mediante la no renovación o caducidad de sus respectivos acuerdos, Italia se constituye en el único Estado miembro de la Unión Europea que, tras adherirse formalmente a la iniciativa, decidió posteriormente no renovar su participación.

Ello demuestra cómo la adhesión italiana respondió principalmente a expectativas económicas vinculadas al comercio y la inversión, mientras que su posterior retiro reflejó la creciente securitización de la relación con China y la consolidación de la autonomía estratégica europea, expresada en una política orientada a reducir dependencias estratégicas, reforzar la resiliencia económica y tecnológica de la Unión y coordinar una respuesta común frente a los desafíos planteados por Pekín.

Es así como el caso italiano no solo representa un cambio en la política exterior del país, sino que también ilustra el giro experimentado por la Unión Europea en su forma de concebir y gestionar la relación con China, constituyéndose en un ejemplo paradigmático de la transición desde una lógica de apertura económica hacia otra en la que predominan las consideraciones estratégicas y de seguridad.

Referencias

EL PAÍS. (2023, 13 de julio). *Giorgia Meloni y la decisión sobre la Ruta de la Seda de China.*

<https://elpais.com/opinion/2023-07-14/giorgia-meloni-y-la-decision-sobre-la-ruta-de-la-seda-de-china.html>

- Gabusi, G., y Prodi, G. (2020). Reality check: Le relazioni bilaterali Italia-Cina in ambito economico dagli anni Settanta alle "nuove Vie della Seta". *OrizzonteCina*, 11(2), 12–25.
- Gachúz Maya, J. C., & Hernández Mota, A. (2024). La Iniciativa de la Franja y la Ruta en la Unión Europea: el caso fallido de Italia. En E. T. Apango & G. A. Patiño Orozco (Coords.), *Diez años de globalización con características chinas. La Iniciativa de la Franja y la Ruta* (pp. 147–162). Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco; Fides Ediciones.
- Higueras, G. (2020). *Nuevas perspectivas en las relaciones entre la Unión Europea y China* (Documento de Trabajo No. 98). Real Instituto Universitario de Estudios Europeos, Universidad CEU San Pablo.
- Leino, J. (2023). Walking on eggshells: The twin transition and Europe's quest to de-risk from China. *European View*, 22(2), 196–204.
- Vadell, J., y Staiano, M. F. (2020). China en los intersticios de la crisis del multilateralismo y la globalización neoliberal: La Franja y la Ruta en Europa y el caso italiano. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 22(45), 433–455.
- Von der Leyen, U. (2023, March 30). *Speech by President von der Leyen on EU-China relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre*. European Commission. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_2063



Centro de Investigaciones
en Política y Economía Internacional



@cipei.unr



@cipei_unr



@cipei_unr



cipei.unr.edu.ar



Grupo de Estudio sobre Unión Europea



@geueunr