

# LA UNIÓN EUROPEA Y SU LIDERAZGO FRENTE A LOS DESAFÍOS DE UN SISTEMA INTERNACIONAL EN TRANSFORMACIÓN: ¿DEFENSA DE VALORES, GOBERNANZA DIGITAL Y AUTONOMÍA ESTRATÉGICA COMO EJES DE SU PROYECCIÓN GLOBAL?

ASUNCIÓN FUENTES SANTAMARÍA<sup>1</sup>

Universidad de Alicante (España) - [asuncion.fuentes@ua.es](mailto:asuncion.fuentes@ua.es)

ID <https://orcid.org/0009-0008-8521-7503>

## Resumen

En tiempos convulsos, el complejo e interdependiente escenario internacional, caracterizado por profundos cambios derivados de la convergencia de múltiples crisis, la erosión de los marcos multilaterales tradicionales y el resurgimiento de tensiones geopolíticas, interpela directamente a la Unión Europea y su papel como actor global, más allá de su dimensión regional. Desde un enfoque analítico y crítico, este trabajo analiza el liderazgo proyectado por la UE, durante el periodo 2014 – 2029, poniendo de manifiesto una progresiva transición hacia un modelo más estratégico, geopolítico e integral que compatibilice sus principales señas de identidad como “comunidad de valores” con un mayor pragmatismo geopolítico, para proyectar un papel global acorde con su peso internacional, defender sus intereses y contribuir de manera efectiva a la paz, la seguridad y la estabilidad del orden mundial.

## Palabras clave: (máx. 5)

Liderazgo, identidad europea, agenda estratégica, geopolítica, seguridad y defensa europea

Dra. por la Universidad de Alicante (UA). Prof. asociada Área Ciencia Política y de la Administración del Departamento Estudios Jurídicos del Estado. Miembro del Instituto Universitario de Estudios Sociales América Latina (IUESAL). Miembro del grupo de investigación permanente Observatorio Lucentino Administración y Políticas Públicas Comparadas. Miembro RED-ICE (2024-2026)-Geopolítica, Sociedad y Economía en relaciones poder global.

---

<sup>1</sup> Profesora asociada del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Alicante (España)

## **1. A modo de introducción: la UE y su papel en “tiempos convulsos en la esfera internacional”**

La Unión Europea (UE), una organización internacional integrada por 27 Estados miembros, desde su fundación ha ido evolucionando de una comunidad de cooperación económica a una unión de valores, principios y derechos compartidos que han conformado una identidad, un sentido de pertenencia europea y de compromiso con la paz, la solidaridad, los derechos humanos y la cohesión entre los distintos pueblos (Chano Regaña, 2024). Aunque, ciertamente, la historia de integración europea no ha estado exenta de crisis, tensiones e inestabilidades, tampoco de logros compartidos. Como nos recuerda las memorias<sup>2</sup> de Jean Monnet, uno de los padres fundadores del proyecto de construcción europeo: “siempre pensé que Europa se haría en las crisis y que sería la suma de las soluciones que aportaríamos a esas crisis”.

En los últimos tiempos, el complejo, dinámico e interdependiente escenario internacional, caracterizado por profundas transformaciones derivadas de la convergencia de múltiples crisis, la erosión de los marcos multilaterales tradicionales y el resurgimiento de tensiones geopolíticas entre las principales potencias, interpela directamente a la UE y su papel como actor global, más allá de su dimensión regional. El resurgimiento desafiante de Rusia y la guerra en Ucrania, la creciente fragilidad en la cohesión de la OTAN tras la llegada de la administración de Donald Trump y la consiguiente incertidumbre sobre la seguridad y defensa de Europa, la pérdida de fuerza del multilateralismo, el incremento de la rivalidad estratégica entre Estados Unidos y China, las tensiones en la vecindad europea, la intensificación de conflictos en Oriente Próximo, la creciente vulnerabilidad de las tensionadas cadenas globales de suministro, la crisis climática, la aceleración de la transformación digital, los cambios económicos o el progresivo aumento de ataques cibernéticos han configurado un entorno en el que las relaciones de poder han recuperado un protagonismo central alzándose como tendencia global. En este contexto, el poder económico, tecnológico y diplomático continúa siendo determinante, pero se complementa, cada vez más, con dimensiones vinculadas a la seguridad, la resiliencia y las capacidades militares y de defensa. Sobre estas últimas, la realidad es obstinada y pone de manifiesto, una y otra vez, que la defensa es y seguirá siendo necesaria (Domecq, 2015), aunque la aplicación de la política común de seguridad y defensa (PCSD)<sup>3</sup>, que forma parte integral de la política exterior y de seguridad común (PESC), sea una senda que continua llena de desafíos constantes, desde la falta de una posición unificada y coherente. Como explicaba Julián García Vargas (2015), ex ministro de defensa y sanidad en gobiernos presididos por Felipe González, “Europa se debate como Hamlet con su defensa común”.

Sin duda, son “tiempos convulsos en la esfera internacional”, como manifiesta López-Lacoiste (2020). Unos tiempos en los que la UE debe reforzar su capacidad de actuación preservando su “independencia y autonomía, en el sentido amplio de sus términos, que abarca desde la autonomía institucional y de su ordenamiento jurídico hasta la autonomía energética, digital y estratégica” (López-Lacoiste, 2020). Esta evolución responde a la necesidad de fortalecer su posición y

---

<sup>2</sup> Monnet, J. (2022). *Mémoires*. Hachette Pluriel Editions, 13 de abril 2022.

<sup>3</sup> La PCSD se incorpora en el Tratado de Lisboa, entrando en vigor en 2009, tras modificar el Tratado de la Unión Europea (TUE), además del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), y formando parte integral de la PESC.

Desde entonces, ha ido evolucionando política e institucionalmente, si bien, como se indicaba, no está resultando un camino sencillo su desarrollo, principalmente, por las diferencias políticas entre los distintos Estados miembros que han dificultado la adopción de decisiones y aunar posiciones comunes ante crisis, tensiones, riesgos. A modo de ejemplo: la guerra en Ucrania, el conflicto israelí-palestino, la crisis de Siria, etc., que han evidenciado la necesidad de avanzar hacia una mayor cohesión interna.

soberanía, pero sin renunciar a su identidad, valores y principios que han definido históricamente el proceso de integración europea como “comunidad de valores” (Chano Regaña, 2024).

Ante el escenario descrito, la aprobación de la Agenda Estratégica de la UE 2019-2024<sup>4</sup> supuso un cambio significativo al incorporar una visión más geopolítica en la acción exterior de la UE. Tanto la presidenta de la Comisión Europea (CE), Ursula von der Leyen, y el entonces alto representante para las Relaciones Exteriores y de Política de Seguridad de la Unión (AR), Josep Borrell, defendieron impulsar una UE que aprendiese a utilizar el lenguaje del poder (Borrell, 2019)<sup>5</sup>: una geopolítica del poder que, desde la utilización de la fuerza como instrumento coercitivo, promoviera el desarrollo de capacidades para una mayor autonomía estratégica.

Siguiendo esta misma senda se adoptaba la Agenda Estratégica 2024-2029<sup>6</sup>, el 27 de junio de 2024, tras un proceso de reflexión iniciado por la Cumbre de Granada (celebrada en octubre de 2023)<sup>7</sup> dirigido por el entonces presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, buscando avanzar dando un mayor protagonismo a la seguridad y defensa, la competitividad económica y tecnológica, la competencia geopolítica, la necesidad de reforzar la autonomía estratégica europea, junto a la preparación de la UE para una hipotética ampliación. En conjunto, se configura una hoja de ruta con la que se pretende impulsar una Europa más libre y democrática, fuerte y segura, así como próspera y competitiva<sup>8</sup>.

Partiendo de este planteamiento, y desde un enfoque analítico y crítico, el presente trabajo analiza la evolución del liderazgo de la Unión Europea a la luz de las prioridades definidas en las distintas Agendas Estratégicas, prestando especial atención a la Agenda Estratégica 2024-2029, para examinar en qué medida la UE se está adaptando para responder a los desafíos y riesgos derivados de un complejo e inestable escenario cada vez más competitivo, convulso e interdependiente. Un contexto en el que su capacidad de influencia depende de su capacidad de adaptación y resiliencia (Wagner y Anholt, 2016; Tocci, 2019), desde el equilibrio de objetivos de crecimiento económico, de estabilidad, sostenibilidad, cohesión y de coherencia interna. Por ello, la hipótesis de partida es que la transformación del sistema internacional está impulsando cambios en el modelo de liderazgo proyectado desde la UE para afrontar estos desafíos y riesgos, pero desde la defensa de su identidad y valores que debe complementar con capacidades efectivas de actuación en seguridad y defensa, competitividad, resiliencia, gobernanza digital y un mayor fortalecimiento de su autonomía estratégica. Junto a ello, el imperativo de garantizar la paz en Europa y de seguir apostando por la solidaridad, la cooperación y una prosperidad económica compartida.

Con este propósito, tras esta breve introducción, se examina este modelo de liderazgo impulsado en los últimos lustros, así como los principales ejes que articulan su proyección internacional. Finalmente, se ofrecen algunas reflexiones críticas, a modo de conclusión.

## **2. El modelo de liderazgo de la Unión Europea: una propuesta de marco analítico.**

Abordar el concepto de liderazgo no resulta una tarea sencilla debido a la diversidad de disciplinas que han estudiado este fenómeno, entre las que destacan la Psicología, la Ciencia Política, la Ciencia de la Administración, la Sociología, la Dirección Estratégica y la Teoría de las

---

<sup>4</sup> Agenda Estratégica de la UE 2019-2024. Disponible en: [a-new-strategic-agenda-2019-2024-es.pdf](https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/11/06/granada-declaration/)

<sup>5</sup> Borrell, J. (2019). Hearing at the European Parliament. Estrasburgo. [Consulta: mayo 2026]. Disponible en: [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/11/DT\\_FC\\_Especial.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/11/DT_FC_Especial.pdf)

<sup>6</sup> Agenda Estratégica 2024-2029. Disponible en: [sn02167es24\\_web.pdf](https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2024/06/27/agenda-strategica-2024-2029/)

<sup>7</sup> La Declaración de Granada que define las orientaciones y prioridades políticas de la UE para el quinquenio 2024-2029, se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration/>

<sup>8</sup> Ibidem.

Organizaciones. A esta pluralidad disciplinar se suma la existencia de múltiples enfoques analíticos, entre los que cabe mencionar: las teorías de los rasgos personales, el conductismo, el constructivismo, los enfoques posicionales y situacionales, la teoría de la contingencia y el denominado “nuevo liderazgo” (Natera-Peral, 2001; Delgado-Fernández, 2004; Collado-Campaña, et al., 2016). Como manifestaban Kroeck, Lowe y Brown (2004): “el campo constituido por el liderazgo es muy diverso e incluye un amplio espectro de teorías, definiciones, descripciones, evaluaciones, filosofías y prescripciones, [...] son muchas las escuelas u orientaciones teóricas que abordaron el análisis de dicho constructo” (Kroeck, Lowe y Brown, 2004 citados por Lupano Perugini y Castro Solano, 2005). Por ello, y a pesar de su carácter omnipresente y universal en considerables publicaciones, no se dispone de una definición de liderazgo consensuada en las Ciencias Sociales, siendo uno de los fenómenos “más observados y menos entendidos” (Rejai y Phillips, 1997). Si bien, como señalara Warren Bennis (citado por Durán Rodríguez, 2006), “el liderazgo es como la belleza, nadie puede definirla, pero cuando alguien la ve, la reconoce”.

A pesar de esta diversidad conceptual, existe un amplio consenso en considerar que el liderazgo es un intangible clave<sup>9,10</sup> que implica la capacidad de definir la realidad y orientar una organización alineándola hacia objetivos compartidos, movilizandoy potenciando recursos, anticipando escenarios de cambio, promoviendo respuestas eficaces e innovadoras ante situaciones de incertidumbre, generando confianza. En este sentido, algunos de los autores clásicos que han abordado el liderazgo como Nicolás Maquiavelo, Max Weber, Vilfredo Pareto o Gaetano Mosca, también incidían en la idea de que era determinante en contextos complejos y de cambio (Navarro Sanz, 2021). Lo que irremediablemente nos lleva al mundo de hoy, desde un paralelismo inevitable.

Desde esta perspectiva, el liderazgo trasciende la mera capacidad de dirección formal para convertirse en una competencia estratégica basada en la legitimidad, la influencia y la capacidad de adaptación, lo que adquiere una relevancia especial en organizaciones políticas complejas como la Unión Europea. A diferencia de un Estado, la UE desarrolla su acción mediante un sistema de gobernanza multinivel (GMN)<sup>11</sup>, sustentado en el equilibrio entre instituciones supranacionales y Estados miembros, donde el liderazgo depende menos de la autoridad jerárquica que de la capacidad para construir consensos, coordinar intereses divergentes y definir prioridades comunes.

Precisamente, el contexto internacional contemporáneo ha puesto a prueba este modelo. La pandemia de COVID-19, la invasión rusa de Ucrania, la creciente rivalidad entre Estados Unidos y China, la aceleración de la transformación digital, la crisis energética o las nuevas amenazas híbridas, han evidenciado limitaciones y disfunciones a considerar.

En consecuencia, el liderazgo de la UE no puede analizarse únicamente desde una dimensión institucional o normativa, sino que debe entenderse como un proceso dinámico de adaptación a un entorno internacional caracterizado por una creciente complejidad y competencia geopolítica. Desde esta perspectiva multidimensional e integral, el liderazgo europeo se presenta en continuo

---

<sup>9</sup> Hablar de intangibles o capital intelectual implica la utilización conjunta de capital humano, capital estructural y capital relacional, multiplicando las interacciones entre sus componentes, según manifiestan Edvison y Malone (2001).

<sup>10</sup> En el estudio de los intangibles (o capital intelectual), entre otros autores, véanse los trabajos de Fuentes Santamaría A. (2024, 2022).

<sup>11</sup> El concepto de GMN, aunque criticado por su imprecisión, presenta de manera bastante gráfica la realidad global que no permite mantener la arcaica jerarquía del reparto del poder, sino que obliga al reparto de información y competencias para hacer frente a los crecientes problemas de la economía y las sociedades contemporáneas. En cuanto a la UE, se hace referencia a la conjunción de diferentes niveles, en los que se da una transposición de tareas y objetivos de los distintos niveles, quitándoles a algunos el poder ostentado y generando nuevos poderes a otros (Rodríguez Rodríguez y Guerrero Sierra, 2009).

desarrollo, condicionado tanto por sus capacidades internas como por las transformaciones del sistema internacional.

Con el fin de comprender y ordenar su análisis, se propone un marco analítico que permita identificar, por un lado, aquellos factores internos (fortalezas, debilidades) que condicionan su capacidad de liderazgo y, por otro lado, los elementos externos (oportunidades, amenazas) que influyen sobre su proyección internacional, sin obviar las interdependencias e interconexiones existentes entre ambas dimensiones. Este marco se completa en los siguientes apartados del trabajo con el estudio de las distintas Agendas Estratégicas, desde su origen y evolución hasta nuestros días (intervalo 2014-2029).

#### - Factores internos:

La principal fortaleza del liderazgo europeo continúa siendo su legitimidad de actuación fundamentada en los valores recogidos en el artículo 2 del Tratado de la UE —respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y derechos humanos—, que constituyen tanto la base de su cohesión interna como uno de los principales instrumentos de su proyección internacional<sup>12</sup>. Durante décadas, la capacidad para influir mediante valores, principios, normas y estándares ha sido identificada por la doctrina como una de sus principales señas de identidad, denominándose *Normative Power Europe* (Manners, 2002)<sup>13</sup>. El tamaño del mercado europeo facilita que muchas de las regulaciones aprobadas trasciendan su ámbito territorial convirtiéndose en estándares globales en ámbitos tan diversos como la protección de datos, la inteligencia artificial (IA)<sup>14</sup>, la competencia o la sostenibilidad. Un fenómeno que también se conoce como *Brussels Effect*.

Otra fortaleza reside en su experiencia en gobernanza multinivel (GMN)<sup>15</sup>. La cooperación entre instituciones europeas y Estados miembros ha permitido desarrollar mecanismos de coordinación para afrontar problemas transnacionales. No obstante, la complejidad institucional propia del sistema europeo, caracterizado por una distribución de competencias entre diferentes instituciones y niveles de gobierno, en determinadas circunstancias, ha dificultado, y dificulta, una actuación rápida y eficiente. Algunos de los ámbitos en donde se han desarrollado mecanismos de coordinación: en seguridad energética, en cambio climático, en migración, o transición digital.

---

<sup>12</sup> Como pilares de estos valores se debe recordar el Convenio europeo de derechos humanos y libertades fundamentales de 1950 y la jurisprudencia del Tribunal europeo de derechos humanos. Ambos constituyen la base del sistema de protección de derechos con aplicación en los países miembros.

También se tiene que mencionar el especial impulso recibido con el Tratado de Maastricht, respecto a la protección y fomento de los derechos fundamentales y las libertades democráticas. Posteriormente, sería con el Tratado de Ámsterdam y la inclusión de los artículos 6 y 7, junto a la elaboración de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión. Esta última aprobada por el Consejo Europeo en el año 2000, si bien, con carácter vinculante desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2007) que la incorpora al derecho originario, exigiendo su obligatoriedad.

La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión se trata de una de las principales referencias para medir si en un Estado miembro existe un grave peligro de violación de los principios y valores europeos comunes.

<sup>13</sup> Manners, I. (2002). “Normative Power Europe: A contradiction in terms? *Journal of Common Market Studies*.

<sup>14</sup> Como explica Villar Mir (2019), estamos en la era de la IA. Sobre su regulación, desde julio de 2024, la normativa que resulta de aplicación en el campo de la IA es el Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 300/2008, (UE) n° 167/2013, (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial)

<sup>15</sup> Como refiere Arribas Varas (2006), se ha admitido, de forma general, que se ha desarrollado un sistema de gobernanza multinivel en la UE tras la reforma de los fondos estructurales de 1988 y la introducción del principio de partnership.

Por otro lado, continúa siendo una de las principales potencias económicas y comerciales del mundo, como se percibe a través de su participación en diferentes foros mundiales. A modo de ejemplo, el G7<sup>16</sup> que reúne a las economías más potentes del planeta para adoptar decisiones sobre la orientación de la economía global, y ello, a pesar de que los datos muestran que “Europa crecerá menos en 2026” (OCDE, 2026)<sup>17</sup>. Su mercado interior, integrado por más de 440 millones de ciudadanos, constituye uno de los mayores espacios económicos globales y representa un importante instrumento de influencia política, comercial y regulatoria. En las últimas décadas, esta condición le ha otorgado un poder de negociación significativo en sus relaciones comerciales, ya en el ámbito multilateral en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) o en sus relaciones bilaterales, mediante diálogos para acordar acuerdos comerciales preferenciales.

Junto a estas fortalezas, presenta debilidades derivadas de la propia naturaleza del proceso de integración. La primera de ellas emana de la diversidad de intereses nacionales y de recursos asimétricos, impulsado lo que se conoce como disonancia o “cacofonía estratégica” (Fojón, 2021), que dificulta la adopción de posiciones comunes en ámbitos, especialmente sensibles, como la política exterior, la defensa, la política fiscal o la ampliación, como recogen distintas publicaciones del European Council on Foreign Relations (ECFR)<sup>18</sup>. La búsqueda permanente del consenso, aunque constituye una fuente de legitimidad, puede ralentizar considerablemente, y de facto ralentiza, la capacidad de respuesta.

A lo antedicho se suma la crisis de identidad de la propia UE como otra debilidad, desde la oleada de euroescepticismo asociada al incremento de nacionalismos y de fuerzas reaccionarias de ultraderecha, que ha generado que el proyecto de la UE haya perdido emotividad e ilusión entre la opinión pública (Martínez Padilla, 2016).

Asimismo, el envejecimiento de la población requiere con urgencia de una reformulación de las políticas públicas, pues el número de personas dependientes se incrementará en las próximas décadas, según datos del Ageing Report 2024 de la Comisión Europea<sup>19</sup>. Lo que se traducirá en una mayor demanda de servicios de salud, cuidados y gasto en ayudas y pensiones, planteando un posible escenario de presión presupuestaria insostenible sobre Estados miembros.

Otra debilidad de la UE se sitúa en las dependencias estratégicas en sectores críticos como la energía, las materias primas esenciales, las tecnologías digitales, los semiconductores o determinados productos farmacéuticos, como se ha puesto de manifiesto en informes de la OCDE (2024<sup>20</sup>; 2026<sup>21</sup>). La pandemia de la COVID-19 y la guerra de Ucrania evidenciaron

---

<sup>16</sup> Estados Unidos, Japón, Canadá, Alemania, Francia, Reino Unido e Italia conforman este grupo. Los últimos cuatro son Estados miembros integrantes de la UE.

<sup>17</sup> OECD (2026), OECD Economic Outlook, Volume 2026 Issue 1: Under Pressure, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2d1956f0-en>

<sup>18</sup> Para consultar las publicaciones del European Council on Foreign Relations (ECFR), pinchar en el siguiente enlace: <https://ecfr.eu/language/en/0/>

<sup>19</sup> European Commission. (2024). *2024 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU Member States (2022–2070)* (European Economy Institutional Paper 279). Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2765/022983>

<sup>20</sup> OECD (2024), OECD Economic Outlook, Volume 2024 Issue 1, No. 115, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/69a0c310-en>

<sup>21</sup> OECD (2026), OECD Economic Outlook, op. cit.

la vulnerabilidad de estas dependencias y aceleraron la necesidad de fortalecer la resiliencia europea (SEAE, 2026)<sup>22</sup>.

Además, persisten limitaciones significativas en materia de seguridad y defensa, como refiere el Annual report 2025 NATO en el que se identifica la existencia de brechas de capacidad y otras vulnerabilidades estratégicas (NATO SPS, 2026)<sup>23</sup>. La inexistencia de unas capacidades militares plenamente integradas y la dependencia de la OTAN condicionan el alcance de la autonomía defensiva y estratégica europea, a pesar de la movida actividad detectada en este ámbito, sobre todo, desde 2016 (Fiott, 2020).

- **Factores externos:**

El contexto también abre nuevas oportunidades para reforzar el liderazgo europeo. La primera de ellas reside precisamente en el desarrollo de la autonomía estratégica, entendida no como política de aislamiento o autosuficiencia, sino como la capacidad de actuar con mayor independencia en ámbitos esenciales para la seguridad y la competitividad de la Unión. Por tanto, más allá de su consideración a nivel interno.

En este sentido, la Strategic Compass 2022 (Council of the European Union, 2022)<sup>24</sup> vincula esta autonomía específicamente con el fortalecimiento de las capacidades europeas de actuación, la reducción de dependencias tecnológicas e industriales, el incremento de la resiliencia y el desarrollo de asociaciones estratégicas con terceros países. De este modo, la autonomía estratégica puede convertirse no solo en un instrumento defensivo frente a las vulnerabilidades identificadas, sino también en una oportunidad para incrementar la capacidad de actuar como proveedor de seguridad y como actor geopolítico en el contexto internacional (Council of the European Union, 2025)<sup>25</sup>.

Asimismo, la futura ampliación “constituye una inversión geoestratégica en la paz, la seguridad, la estabilidad y la prosperidad. Es un motor para la mejora de las condiciones sociales y económicas de la ciudadanía europea y la reducción de disparidades entre países que debe fomentar los valores en los que se fundamenta la Unión”, según recoge la Declaración de Granada<sup>26</sup>. Así pues, la ampliación se postula como imperativo geopolítico, tanto hacia los Balcanes Occidentales, Ucrania, Moldavia como a otros países candidatos que puedan incrementar el peso político, económico y geoestratégico de la Unión. Por tanto, conforma otra oportunidad de naturaleza geopolítica, desde su potencial para extender la influencia de la Unión en la escena internacional. No obstante, siempre que vaya acompañada de los cambios institucionales necesarios para preservar la capacidad de decisión, y desde procesos de adhesión basados en méritos y condicionados a reformas en ámbitos como derechos fundamentales, Estados de derecho y democracia.

Igualmente, desde el fortalecimiento de asociaciones y alianzas internacionales con terceros países afines surgen oportunidades para promover la paz y la seguridad, y el

---

<sup>22</sup> Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). (2026). *Annual Activity Report 2025*. European External Action Service. Disponible en: [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/2026/documents/AAR\\_2025\\_FINAL.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/2026/documents/AAR_2025_FINAL.pdf)

<sup>23</sup> NATO Science for Peace and Security Programme. (2026). *Annual report 2025*. NATO. Disponible en: <https://www.nato.int/content/dam/nato/webready/documents/sps/annual-reports/SPS-AnnualReport2025.pdf>

<sup>24</sup> Council of the European Union. (2022). *A strategic compass for security and defence: For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*. Council of the European Union. Se puede consultar en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf>

<sup>25</sup> Council of the European Union. (2025). *Annual progress report on the implementation of the Strategic Compass for Security and Defence* (HR(2025) 73; ST 8023/2025). European External Action Service. Se puede consultar en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8023-2025-INIT/en/pdf>

<sup>26</sup> Véase la Declaración de Granada, op. cit.

desarrollo de una nueva política exterior común orientada tanto a preservar los intereses europeos como a reforzar la capacidad para influir en la configuración de las reglas internacionales, en línea con lo que expone la citada Strategic Compass (2022).

Por otra parte, la transición ecológica y digital ofrece la posibilidad de consolidar un modelo de crecimiento basado en la innovación, la sostenibilidad y la modernización industrial, reforzando al mismo tiempo la competitividad europea, en línea con el Informe Draghi (2024)<sup>27</sup>. En este informe se vincula expresamente la reducción de la brecha de innovación y dependencias, la descarbonización y la difusión de las tecnologías digitales con el fortalecimiento de la posición competitiva de la UE a nivel global (Draghi, 2024).

Frente a estas oportunidades, la UE debe desenvolverse en un entorno internacional inestable y crecientemente adverso (Fuentes Castro, 2025). La principal amenaza proviene de la intensificación de la competencia geopolítica en “un mundo occidental descoordinado” (Yildiz Bravo, 2023) que genera diferentes respuestas y posturas por los Estados miembros. A ello se suma el cuestionamiento del vínculo transatlántico tras la llegada de la administración Trump, la rivalidad estratégica sistémica entre Estados Unidos y China que focaliza hacia el indo-pacífico con repercusiones en la UE, la guerra en Ucrania y la carencia de un efecto disuasorio eficaz por parte de Europa, o la creciente inestabilidad en el vecindario europeo, lo que obliga a la Unión a redefinir su posición y a reforzar sus capacidades de seguridad y defensa.

Además, se añade la proliferación de amenazas híbridas, como los ciberataques, la desinformación, la instrumentalización de los flujos migratorios, la injerencia en procesos democráticos o la utilización de la dependencia energética y tecnológica como instrumentos de presión política. Al respecto, el Índice Global de Seguridad (GCI), formulado por la Unión Internacional de Telecomunicaciones, que mide el nivel de preparación en términos de ciberseguridad de los países, en 2024<sup>28</sup>, y a pesar de los avances de estos años, incide en la percepción de los ciberataques como el quinto riesgo más probable de presentar una crisis material a escala global (ITU, 2024), desde la existencia de brechas preocupantes en el desarrollo de capacidades, en medidas técnicas y legislación frente al cambiante panorama digital de amenazas.

Sobre este particular, según la European Union Agency for Cybersecurity (ENISA, 2026)<sup>29</sup>, especialmente preocupante resulta en Europa la dependencia de sistemas digitales e infraestructuras interconectadas cuya propia interdependencia puede convertirse en una significativa vulnerabilidad, desde amenazas cada vez más sofisticadas y que convergen entre ellas, afectando a entidades públicas y privadas. En concreto, se identifican como elementos particularmente relevantes la explotación de vulnerabilidades (ESET, 2026)<sup>30</sup>, el

---

<sup>27</sup> El citado Informe Draghi sobre el futuro de la competitividad europea sirvió como base en la Estrategia de Competitividad (2024-2029). Disponible en: [https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961\\_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20-%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf&prefLang=es](https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20-%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf&prefLang=es)

<sup>28</sup> ITU (2024). Global CyberSecurity Index. [Consulta: 2026] Disponible en: <https://www.itu.int/publications/publication/global-cybersecurity-index-2024>

<sup>29</sup> European Union Agency for Cybersecurity (ENISA). (2026). *ENISA threat landscape 2025*. Publications Office of the European Union. Disponible en: [https://www.enisa.europa.eu/sites/default/files/2026-01/ENISA%20Threat%20Landscape%202025\\_v1.2.pdf](https://www.enisa.europa.eu/sites/default/files/2026-01/ENISA%20Threat%20Landscape%202025_v1.2.pdf)

<sup>30</sup> Véase el Informe *ESET threat report: H2 2025*. ESET.

ransomware<sup>31</sup>, el phishing<sup>32</sup>, los ataques contra las cadenas de suministro y las dependencias cibernéticas<sup>33</sup>, así como las actividades de ciberespionaje y manipulación e interferencia de la información vinculadas a actores estatales. En este contexto globalizado, las interdependencias digitales de la economía europea pueden actuar como multiplicadores de riesgo, de modo que una vulnerabilidad localizada puede propagarse a través de proveedores y cadenas de suministro tensionadas y generar efectos sistémicos (ENISA, 2026; ESET, 2026).

Otra amenaza significativa es la pérdida de competitividad frente a otras grandes economías (OCDE, 2025)<sup>34</sup>. La aceleración de la innovación tecnológica, la competencia en sectores estratégicos como la inteligencia artificial o los semiconductores y las políticas industriales desarrolladas por Estados Unidos y China obligan a la Unión a reforzar su capacidad de innovación e inversión, en línea con el informe Draghi (2024). Asimismo, el Informe Letta<sup>35</sup>, publicado también en 2024, coincide en la necesidad de articular medidas ambiciosas e integradas que garanticen el futuro económico y social de la UE, pero haciendo hincapié en la modernización del mercado único europeo.

Junto a lo antedicho, la erosión del orden internacional basado en normas (European Commission, 2025)<sup>36</sup> y el debilitamiento del multilateralismo dificultan la proyección exterior de un actor cuya identidad se ha construido históricamente sobre el respeto al Derecho internacional, la cooperación y la solución pacífica de controversias (OCDE, 2025)<sup>37</sup>.

Desde la perspectiva del diagnóstico efectuado, se infiere que la UE dispone de fortalezas que continúan sustentando su liderazgo y explican, en buena parte, su influencia internacional constituyendo una de las principales fuentes de legitimidad la derivada de su identidad, sus valores y principios, su capacidad normativa y regulatoria, las dimensiones de su mercado interior, su peso económico y comercial, así como su experiencia en GMN. Empero, estas fortalezas conviven con debilidades estructurales que limitan su conversión en poder real y efectivo, sumando a ello las amenazas identificadas que muestran que las interdependencias e interconexiones en un contexto inestable y complejo como el actual pueden derivar en fuente de vulnerabilidad. Aunque,

---

<sup>31</sup> En el Informe ESET se muestra una intensificación y profesionalización de la amenaza del ransomware durante 2025, que se presenta cada vez más profesionalizada y adaptativa.

El número de víctimas identificadas en los sitios de filtración alcanzó 6.937, más de 1.700 por encima del total registrado en 2024, con una proyección de crecimiento interanual del 40 % si la tendencia se mantenía. España adquiere especial relevancia en este contexto, al concentrar el 5 % de los ataques de ransomware analizados por ESET mediante su telemetría, situándose por encima de Francia e Italia, con un 4 % cada una. Los ataques afectan especialmente a sectores como la manufactura, la construcción, el comercio, la tecnología y la sanidad, evidenciando que el ransomware constituye no solo una amenaza para la seguridad de la información, sino también un riesgo para la continuidad de la actividad económica y de los servicios esenciales. (ESET, 2026).

<sup>32</sup> En el citado Informe ESET también se señala que la IA está mejorando la calidad de los correos y sitios de phishing, haciendo que los errores lingüísticos que tradicionalmente permitían su identificación sean cada vez menos frecuentes. ESET destaca que el lenguaje y el estilo de los mensajes maliciosos son ahora mucho más elaborados (ESET, 2026).

<sup>33</sup> Informe *ESET threat report*, op. cit.

<sup>34</sup> OECD. (2025). *OECD Economic Surveys: European Union and Euro Area 2025*. OECD Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/5ec8dcc2-en>

<sup>35</sup> Se puede consultar el Informe Letta (2024), titulado *Much more than a market: Speed, security, solidarity*, en el siguiente enlace: <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

<sup>36</sup> Véase el Informe de Previsión Estratégica de la Comisión Europea (2025). Disponible en: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-foresight/2025-strategic-foresight-report\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-foresight/2025-strategic-foresight-report_en)

<sup>37</sup> *OECD Economic Surveys: European Union and Euro Area 2025*, op. cit.

al mismo tiempo, el escenario internacional ofrece oportunidades para convertirse en palanca de competitividad e influencia.

Este marco analítico se completa, a continuación, con el estudio de las distintas Agendas Estratégicas, desde su origen y evolución hasta nuestros días (intervalo 2014-2029), prestando especial atención a la Agenda Estratégica 2024-2029 y como cada uno de sus cuatro grandes ejes pueden interpretarse como una respuesta política orientada a potenciar las fortalezas de la Unión, corregir sus debilidades, aprovechar las oportunidades del nuevo contexto y mitigar las principales amenazas que condicionan su liderazgo global. Por consiguiente, un marco que facilita valorar en qué medida la vigente Agenda Estratégica 2024-2029 constituye esa respuesta política coherente, según el diagnóstico expuesto, para intentar afrontar los desafíos y riesgos que “siguen lógicas difusas y asimétricas para las que no siempre se dispone de las herramientas apropiadas” esencialmente por “su carácter multifacético y su velocidad de transformación” (Ballesteros, 2015; Domecq, 2015). De ahí la importancia de su percepción y valoración.

### **3. La agenda estratégica, su origen y evolución: de la planificación política a la gobernanza estratégica en la UE.**

La primera Agenda Estratégica formal del Consejo Europeo fue aprobada en junio de 2014. En esos momentos, el Consejo Europeo estaba conformado por 28 jefes de Estado o de gobierno de los Estados miembros, entre ellos, el Reino Unido<sup>38</sup> que todavía formaba parte de la UE. Al frente del Consejo, como presidente, Herman Van Rompuy, y como presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso.

Esta Agenda fue la primera tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en diciembre de 2009<sup>39</sup>, en el que se reforzó el papel del Consejo en la definición de las orientaciones políticas generales de la UE. Al respecto, el artículo 15 del Tratado de la UE establece: “El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales. No ejercerá función legislativa alguna.”

Antes de 2014 no existía una Agenda Estratégica única, se aprobaban estrategias económicas o programas plurianuales<sup>40</sup>, pero a partir de ese año se impulsa la primera Agenda Estratégica como instrumento complementario y no excluyente. Una agenda política quinquenal, que no programa legislativo, que coexiste con estrategias sectoriales (en clima, digitalización, industria o seguridad) para conformar un marco estratégico que oriente las actuaciones europeas.

Desde entonces, tres han sido las Agendas Estratégicas impulsadas en los siguientes periodos: 2014-2019, 2019-2024, 2024-2029. Se trata de documentos que fijan las prioridades políticas generales de la UE y que aprueba el Consejo Europeo en cada ciclo institucional, normalmente

---

<sup>38</sup> Tanto en la primera Agenda Estratégica 2014-2019, como en la segunda 2019-2024, Reino Unido seguía siendo Estado miembro de la UE. La cronología es la siguiente: A) El 23 de junio de 2016, se celebra el referéndum del Brexit, en el que vence la opción de abandonar la UE. B) El 29 de marzo de 2017, Reino Unido notifica formalmente su intención de retirarse mediante el artículo 50 del Tratado de Lisboa. C) Entre el 20-21 de junio de 2019, se aprueba la Agenda Estratégica 2019-2024, con el Brexit ya en marcha. Si bien, Reino Unido seguía siendo legalmente un Estado miembro. D) El 31 de enero de 2020, el Reino Unido abandona oficialmente la UE. E) El 1 de febrero de 2020, la UE pasa de 28 a 27 Estados miembros.

<sup>39</sup> El Tratado de Lisboa entraba en vigor el 1 de diciembre de 2009, modificando el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (DOC306 de 17-12-2007). Se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/5/el-tratado-de-lisboa>

<sup>40</sup> A modo de ejemplo, se debe mencionar como principales referencias: la Estrategia de Lisboa (2000-2010), los Programas de Estocolmo (2010-2014) y la Estrategia Europa 2020 (2010-2020). Posteriormente, el Pacto Verde Europeo, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y el programa NextGenerationEU, la Década Digital 2030, aunque estos últimos ya vinculados a Agendas Estratégicas que definían “prioridades políticas que debían guiar a las instituciones” durante el correspondiente mandato.

cada cinco años. Si bien, aunque se aprueba formalmente por el Consejo Europeo en su conjunto, en la práctica política supone una preparación y negociación que se alarga meses y que encabeza el presidente del Consejo, en estrecha colaboración con los jefes de Estado y de gobierno, teniendo en cuenta las prioridades marcadas por la Comisión.

Por consiguiente, se trata de un instrumento relevante que articula un marco estratégico que busca orientar la actuación de las instituciones europeas.

En este sentido, el análisis de las tres Agendas Estratégicas, desde una mirada en retrospectiva, facilita comprender las prioridades o desafíos de cada momento, así como valorar la evolución en el proyecto de construcción europeo y en el liderazgo impulsado. Esta perspectiva temporal también permite observar el tránsito de una planificación que se plantea esencialmente política hacia una concepción progresivamente más estratégica de la gobernanza europea. Para ello, en la tabla núm. 1 se muestra una comparativa de estas tres Agendas Estratégicas recogiendo una visión sintética de las prioridades aprobadas para cada periodo quinquenal.

**Tabla 1. Agendas Estratégicas de la Unión Europea**

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2019-2024                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 2024-2029                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 20-21 de junio 2019                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 27-28 de junio 2024                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 28                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 27                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Donald Tusk                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Charles Michel                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Jean-Claude Juncker                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Ursula von der Leyen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Competencia geopolítica, tensiones comerciales</li> <li>- COVID-19</li> <li>- Brexit</li> <li>- Cambio climático</li> <li>- Transformación digital</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Endurecimiento Guerra en Ucrania,</li> <li>- Rivalidad entre potencias</li> <li>- Avances IA</li> <li>- Seguridad y defensa</li> <li>- Creciente competencia geopolítica y tensiones comerciales</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <p>a. Desarrollar una base económica sólida y dinámica en respuesta a la COVID-19, impulsando mercado único, transformación digital, innovación y política industrial.</p> <p>b. Proteger a los ciudadanos y las libertades (incidiendo en seguridad y fronteras, migración, Estado de Derecho)</p> <p>c. Construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social: Pacto Verde Europeo, transición ecológica y cohesión social.</p> <p>d. Promover los intereses y valores europeos en el mundo, mediante autonomía estratégica, política exterior, seguridad y papel geopolítico.</p> | <p>a. Una Europa libre y democrática que defienda los valores europeos, la democracia, el Estado de Derecho, la seguridad interior y la resiliencia democrática.</p> <p>b. Una Europa fuerte y segura, reforzando la seguridad, la defensa, la capacidad de actuación exterior y la autonomía estratégica.</p> <p>c. Una Europa próspera y competitiva, mejorando la competitividad, impulsando la innovación, la transformación digital, la transición ecológica y la seguridad económica.</p> <p>d. Preparar Europa para el futuro: adaptar la Unión a la ampliación y fortalecer su capacidad institucional y financiera.</p> |

|                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Agenda Estratégica                | 2014-2019                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Fecha de aprobación               | 26-27 de junio 2014                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Estados miembros                  | 28                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Presidente/a del Consejo E.       | Herman Van Rompuy                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Presidente/a de la Comisión E.    | José Manuel Durao Barroso                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Contexto                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Crisis económico- financiera y de deuda soberana</li> <li>- Elevado desempleo</li> <li>- Anexión Rusa de Crimea</li> <li>- Auge del euroescepticismo</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Prioridades: una visión sintética | <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Empleo, crecimiento y competitividad, para impulsar la recuperación económica, el empleo, el mercado único y la innovación.</li> <li>b. Capacitar y proteger a los ciudadanos, garantizando la seguridad, gestionando la inmigración y reforzando los derechos de los ciudadanos.</li> <li>c. Política energética y climática: construir una Unión de la energía y avanzar en la lucha contra el cambio climático.</li> <li>d. Espacio de libertad, seguridad y justicia</li> <li>e. Impulsar la UE como actor global, reforzar la acción exterior y promover la estabilidad internacional.</li> </ul> |

Fuente: elaboración propia, a partir de las Agendas Estratégicas aprobadas por el Consejo Europeo

Considerando lo expuesto, las Agendas Estratégicas de 2014-2019, 2019-2024 y 2024-2029 ciertamente reflejan la evolución en el proyecto de construcción europeo, desde un entorno internacional cada vez más complejo y volátil. A la vista de esta evolución, pero, desde la concepción del liderazgo en la UE, durante estos periodos quinquenales puede inferirse un tránsito desde un liderazgo (2014-2019) centrado en la integración, la estabilización y la recuperación económica, a un liderazgo (2019-2024) con mayor dimensión geopolítica, autonomía estratégica y el impulso de las transformaciones digital y ecológica. Para, finalmente, avanzar hacia un liderazgo (2024-2029) que profundiza y amplía esa orientación mediante la combinación de seguridad, competitividad, resiliencia, mayor autonomía estratégica y preparación institucional para fortalecer el proyecto de construcción europeo, tal como se expone a continuación con mayor detalle.

#### 4. La agenda estratégica 2024-2029 y sus ejes prioritarios: ¿una nueva hoja de ruta en la redefinición del liderazgo de la UE?

Para valorar si la Agenda Estratégica 2024-2029 es una nueva hoja de ruta que pretende redefinir el liderazgo de la UE como respuesta política al nuevo contexto, y teniendo en cuenta el diagnóstico realizado, no resulta suficiente con identificar sus prioridades. Es necesario analizar qué concepción del poder y del liderazgo europeo subyace a ellas y, especialmente, si las medidas propuestas permiten superar las limitaciones que tradicionalmente han condicionado su capacidad de actuación internacional.

La vigente Agenda Estratégica (2024-2029), adoptada por el Consejo Europeo los días 27 y 28 de junio de 2024, estructura sus prioridades en torno a cuatro grandes objetivos: una Europa libre y democrática; una Europa fuerte y segura; una Europa próspera y competitiva; y una Europa preparada para el futuro. Estos cuatro ejes no deben concebirse aisladamente, sino como dimensiones interdependientes de una misma concepción estratégica. La defensa de la democracia requiere resiliencia frente a las amenazas híbridas; la seguridad depende de capacidades industriales, tecnológicas y económicas; la competitividad condiciona la autonomía estratégica;

y la ampliación exige, a su vez, una Unión capaz de adaptar sus estructuras institucionales y de decisión.

Esta interdependencia constituye precisamente uno de los elementos más relevantes de la Agenda. Frente a una concepción tradicional de la acción exterior europea, en la que el comercio, la diplomacia, la cooperación y la capacidad normativa eran la piedra angular, este nuevo documento parece subsumir que la influencia internacional depende también de la capacidad de proteger los intereses propios, reducir vulnerabilidades y disponer de instrumentos efectivos de actuación.

Al hilo de lo antedicho, el análisis conjunto de los cuatro ejes permite identificar una tensión estructural que atraviesa toda la Agenda Estratégica 2024-2029: la necesidad de compatibilizar la identidad, los valores y principios de la UE con un mayor pragmatismo geopolítico. Europa pretende continuar defendiendo la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el multilateralismo basado en normas, tanto a nivel interno como externo, pero, al mismo tiempo, reconoce que el entorno internacional exige desarrollar capacidades para competir, protegerse y actuar.

Entre ambas dimensiones no existe necesariamente una contradicción. El problema surge cuando la capacidad regulatoria y normativa (*Normative Power Europe*) no está respaldada por otras capacidades que refuercen su eficacia y garanticen su aplicación. En ese supuesto, la Unión corre el riesgo de verse más limitada para hacer valer sus intereses si otros actores no comparten esas reglas y valores en un contexto caracterizado por la inestabilidad y la complejidad, donde las normas pierden eficacia frente a las violaciones de principios estructurales del Derecho Internacional (De Castro, 2023). A ello se añade el riesgo de que determinados actores instrumentalicen las interdependencias que pudieran existir para ejercer presión o generar vulnerabilidades, lo que conecta con la denominada por algunos autores como “interdependencia armada” (*weaponized interdependence*) (Farrell y Newman, 2019).

En la propia preparación de la Agenda se evidenció esta evolución. En Granada<sup>41</sup>, los líderes europeos señalaron simultáneamente la necesidad de fortalecer la autonomía estratégica, mejorar la competitividad y resiliencia del mercado único, reforzar las capacidades de seguridad y defensa y mantener, asimismo, el compromiso con un orden internacional basado en reglas y con Naciones Unidas como elemento central de un sistema multilateral reformado<sup>42</sup>, más eficaz e inclusivo.

A partir de lo expuesto, puede sostenerse que la Agenda Estratégica 2024-2029 sí contiene elementos que permiten hablar de una redefinición del liderazgo europeo dotándolo de una dimensión más estratégica, geopolítica e integral, aunque sin abandonar el modelo tradicional. La transformación se encuentra principalmente en el diagnóstico: la UE reconoce que su posición e influencia internacional depende cada vez más de su capacidad para garantizar su seguridad, reducir dependencias y proteger sus democracias fortaleciendo y combinando recursos y capacidades de defensa, seguridad, competitividad, resiliencia, tecnológicas e industriales propias (Draghi, 2024; Letta, 2024). Aunque, ciertamente, existe una diferencia esencial entre reconocer la necesidad de poder y disponer efectivamente de éste con recursos y capacidades efectivas.

La Agenda constituye, de esta forma, una hoja de ruta de carácter estratégico, pero su eficacia dependerá de su implementación. El riesgo se vislumbra en la multiplicación de prioridades - democracia, seguridad, defensa, competitividad, transición ecológica, digitalización, ampliación, resiliencia y autonomía estratégica- que termine generando una brecha entre ambición y recursos. Por consiguiente, el liderazgo europeo no dependerá únicamente de la formulación de nuevas

---

<sup>41</sup> Declaración de Granada, op. cit

<sup>42</sup> Agenda Estratégica 2024-2029, op. cit

prioridades, sino de la capacidad para ordenarlas, financiarlas y convertirlas en capacidades reales y efectivas.

En este sentido, la Agenda Estratégica 2024-2029 representa más una transición que un punto de llegada. Su principal aportación consiste en evidenciar que el modelo europeo de liderazgo, como proceso dinámico, debe seguir adaptándose a un sistema internacional en transformación continua, más competitivo, conflictivo e incierto, pero sin olvidar que la UE se fundó por el imperativo de buscar la paz en Europa desde la cooperación, la solidaridad y la prosperidad económica común<sup>43</sup>. Por consiguiente, uno de sus principales desafíos será demostrar que esa nueva ambición estratégica, geopolítica e integral puede traducirse en recursos y capacidades efectivas y en una acción exterior coordinada y coherente que le permita ejercer un rol relevante a nivel global, más allá de su dimensión regional.

## 5. Algunas reflexiones finales

En junio de 2023, el que fuera presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, en su carta sobre la futura Agenda Estratégica 2024-2029 planteaba: ¿qué clase de potencia geopolítica y económica queremos ser a largo plazo? o lo que podría ser su traducción: *Quo vadis, Unión Europea?* En respuesta a estos interrogantes, y también al título que articula este trabajo, el análisis realizado permite sostener que la UE se encuentra en un proceso de redefinición de su modelo de liderazgo, como proceso dinámico y continuo. No se trata, por tanto, de un modelo consolidado, sino en transición hacia una concepción más estratégica, geopolítica e integral en su actuación internacional.

La comparación de las tres Agendas Estratégicas (2014-2019, 2019-2024 y 2024-2029) evidencia esta evolución progresiva de las prioridades europeas. No constituyen, por consiguiente, documentos aislados, sino una secuencia que refleja la adaptación progresiva de las prioridades a un dinámico entorno internacional cada vez más complejo, inestable, competitivo e interdependiente. Así, desde la primera Agenda Estratégica (2014-2019) que estuvo marcada por la recuperación económica, la estabilidad y la consolidación del proyecto de integración, la segunda Agenda Estratégica (2019-2024) incorporó con mayor intensidad la dimensión geopolítica, la autonomía estratégica y las transformaciones digital y ecológica. Por último, la vigente Agenda Estratégica (2024-2029) profundiza esta trayectoria representando un punto de inflexión al situar conjuntamente la defensa de los valores europeos, la seguridad y defensa, la competitividad, la resiliencia, la transformación tecnológica y la autonomía estratégica como elementos interdependientes de un mismo proyecto. Pues, son “tiempos convulsos en la esfera internacional” (López-Lacoiste, 2020) y la UE no es una isla al margen de influencias, riesgos y amenazas, por lo que debe reforzar y complementar su posición y soberanía con capacidades que permitan proteger los intereses europeos y reducir sus vulnerabilidades, desde un mayor pragmatismo geopolítico. Lo que no implica el abandono de sus principales señas de identidad. La democracia, el Estado de Derecho, los derechos fundamentales y el multilateralismo continúan constituyendo elementos esenciales de la identidad y de la legitimidad internacional de la UE.

A estos desafíos se añaden otros de naturaleza esencialmente política e institucional. La diversidad de intereses nacionales, junto al incremento de los nacionalismos y de las fuerzas políticas de ultraderecha en distintos Estados miembros dificulta la construcción de consensos en torno a cuestiones troncales, especialmente sensibles, que están en la médula del proyecto europeo, desde la defensa de los valores y principios comunes hasta la política exterior, la seguridad, la inmigración o la propia profundización del proceso de integración. En un mundo caracterizado,

---

<sup>43</sup> Ibidem

cada vez más, por la competencia entre grandes potencias, la fragmentación interna constituye una vulnerabilidad estratégica que no puede, ni debe obviarse.

Se suma a esta necesidad de aunar esfuerzos y alcanzar consensos la propia complejidad institucional de la Unión, desde la distribución de competencias entre las instituciones europeas y los Estados miembros, la diversidad de intereses y los diferentes procedimientos de decisión que pueden dificultar la adopción de respuestas rápidas y eficientes. Por tanto, encontrar el equilibrio entre pluralidad, legitimidad y eficacia, evitando que la diversidad interna se traduzca en incapacidad para actuar, debería ser una prioridad. Reiterando las memorias<sup>44</sup> de Jean Monnet: “siempre pensé que Europa se haría en las crisis y que sería la suma de las soluciones que aportaríamos a esas crisis”, unas palabras que nos llevan a la reflexión sobre la importancia de seguir trabajando activamente por el consenso y por idear soluciones más imaginativas, integradoras y valientes, teniendo presente las lecciones aprendidas para construir un futuro sólido y sostenible, pues, “*Historia vero testis temporum, lux veritatis, vita memoriae, magistra vitae, ...*”, como describe Marco Tulio Cicerón<sup>45</sup>.

En consecuencia, la hipótesis de partida queda confirmada: existe una redefinición del liderazgo europeo que transita hacia un modelo más estratégico, integral y geopolítico para afrontar los desafíos y riesgos de un sistema internacional en transformación. Sin ignorar que cerrar la brecha entre aspiraciones y capacidades dando paso a la realización de acciones colectivas, reales y efectivas, será uno de los principales desafíos de la Unión durante este ciclo 2024-2029, reforzando simultáneamente la cohesión política y la capacidad de alcanzar consensos.

En última instancia, y partiendo de que “ningún actor es eterno” (García Segura, 1992), el liderazgo de la UE dependerá de su capacidad para transformar su considerable potencial económico, normativo y político en instrumentos efectivos de actuación. Para ello será necesario no solo repensar su papel en el tablero internacional, sino también reducir dependencias y fortalecer sus capacidades, entre estas, su capacidad de adaptación y resiliencia (Wagner y Anholt, 2016; Tocci, 2019), además de preservar la cohesión interna y defender los valores, derechos y principios sobre los que se asienta el proyecto europeo, aunando esfuerzos en torno a objetivos comunes, desde la solidaridad y la cooperación. Solo mediante esa convergencia podrá consolidar y proyectar un papel global acorde con su peso internacional, defender sus intereses y contribuir de manera efectiva a la paz, la seguridad y la estabilidad del orden internacional.

## Referencias bibliográficas

- Arribas Varas, G. (2006). Gobernanza Multinivel en la Unión Europea y las regiones con o sin una constitución, en Fernández Natividad. Las relaciones internacionales de las regiones: actores subnacionales, paradiplomacia y gobernana multinivel. ED. Kölling, Stelios Stavridis.
- Ballesteros Martín, M.A. (2015). Los retos de la defensa europea: el caso de España, en: Retos de la seguridad y defensa europeas: el papel de España. Notas estratégicas del Instituto Choiseul, pp. 19-26.
- Borrell, J. (2019). Hearing at the European Parliament. Estrasburgo. [Consulta: mayo 2026]. Disponible en: [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/11/DT\\_FC\\_Especial.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/11/DT_FC_Especial.pdf)

---

<sup>44</sup> Monnet, J. (2022). Mémoires, op. cit.

<sup>45</sup> Cicerón, M. T. (55 a. C.). *De oratore*. II, 9, 36

- Calduch Cervera, R. (2020). Dilemas políticos y retos estratégicos en Europa. *Panorama Estratégico 2020* Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos, pp 237-276.
- Canales Aliende, J.M. (2022). Un nuevo orden internacional con un especial análisis de la actual guerra de Ucrania. *Revista iberoamericana de autogestión y acción comunal*, núm. 80, pp. 41-62.
- Chano Regaña, L. (2024). Valores, objetivos y derechos fundamentales en la Unión Europea. *Pliegos de Yuste: Revista de Cultura y Pensamiento Europeos*, núm. 24, pp. 19–28.
- Cicerón, M. T. (55 a. C.). *De oratore*. II, 9, 36
- Collado-Campaña, F., Jiménez-Díaz, J.F. y Entrena-Durán, F. (2016). El liderazgo político en las democracias representativas: propuesta de análisis desde el constructivismo estructuralista. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61, pp. 57-90.
- Council of the European Union. (2025). Annual progress report on the implementation of the Strategic Compass for Security and Defence (HR(2025) 73; ST 8023/2025). European External Action Service. Se puede consultar en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8023-2025-INIT/en/pdf>
- Council of the European Union. (2022). A strategic compass for security and defence: For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security. Council of the European Union. Se puede consultar en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf>
- De Castro García, A. (2023). El debate desde la perspectiva realista, en Palomares Lerma, G., De Castro García, A. y Tomé Alonso, B., *Las relaciones internacionales en la sociedad global: introducción a las relaciones internacionales*, Tecnos.
- Delgado-Fernández, S. (2004). Sobre el concepto y el estudio del liderazgo político. Una propuesta de síntesis. *Psicología Política*, 29, pp. 7-30.
- Draghi, M. (2024). The future of European competitiveness: Part A – A competitiveness strategy for Europe. European Commission.
- Domecq, J. (2015). Retos de la defensa europea: el papel de España, en: *Retos de la seguridad y defensa europeas: el papel de España*. Notas estratégicas del Instituto Choiseul, pp. 5-8.
- Durán Rodríguez, M. (2006). El liderazgo y su papel en la construcción de organizaciones en aprendizaje. *Revista Costarricense de Psicología*. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/4767/476748703006.pdf>
- Edvinsson, L. y Malone, M.S. (2001). *El capital intelectual. Cómo identificar y calcular el valor de los recursos intangibles de su empresa*. México: Gestión 2000.
- ESET. (2026). ESET threat report: H2 2025. ESET. [Consultado: 2026] Disponible en: <https://web-assets.esetstatic.com/wls/en/papers/threat-reports/eset-threat-report-h22025.pdf>
- European Commission. (2024). 2024 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU Member States (2022–2070) (European Economy Institutional Paper 279). Publications Office of the European Union.

- European Commission. (2025). *2025 Strategic Foresight Report: Resilience 2.0*. Publications Office of the European Union. Disponible en: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-foresight/2025-strategic-foresight-report\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-foresight/2025-strategic-foresight-report_en)
- European Union Agency for Cybersecurity (ENISA). (2026). ENISA threat landscape 2025. Publications Office of the European Union. Disponible en: [https://www.enisa.europa.eu/sites/default/files/2026-01/ENISA%20Threat%20Landscape%202025\\_v1.2.pdf](https://www.enisa.europa.eu/sites/default/files/2026-01/ENISA%20Threat%20Landscape%202025_v1.2.pdf)
- Fiott, D. (ed.) (2020). *The CSDP in 2020. The EU's Legacy and ambition in security and defence*. European Union Institute for Security Studies. Disponible en:
- Farrell, H. y Newman, A.L. (2019). Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion. *International Security*, núm. 44 (1), pp. 42–79
- Fojón, E. (2021). ¿Una gran ilusión? La Unión Europea y la geopolítica. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 129.
- Fuentes Castro, D. (2025). Europa: una revisión de riesgos geopolíticos, económicos, sociales y climáticos. *Panorama Estratégico 2025*. Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos, pp. 101-130.
- Fuentes Santamaría, A. (2024). *Hacia una Administración Municipal inteligente y e-inclusiva. Un estudio del Ayuntamiento de Alicante y sus Organismos Autónomos*. Alicante: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alicante.
- Fuentes Santamaría, A. (2022). *El carácter contingente de la Administración Municipal y su modernización. Los modelos teóricos de administración y la gestión de los intangibles con base en el conocimiento*. Alicante: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alicante.
- García Segura, C. (1992). La evolución del concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales. *Publicaciones Universidad Autónoma de Barcelona*, núm. 40.
- García Vargas, J. (2015). La defensa europea, a paso lento. En *Retos de la defensa europea: el papel de España*. Instituto Choseul, pp. 41–48.
- ITU (2024). *Global CyberSecurity Index*. [Consulta: 2026] Disponible en: <https://www.itu.int/epublications/publication/global-cybersecurity-index-2024>
- Letta, E. (2024). *Much more than a market: Speed, security, solidarity: Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU citizens*. European Council.
- López-Jacoiste Díaz, E. (2020). Hacia la autonomía estratégica de la UE: el necesario equilibrio entre ambición y realidad. *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 50, pp. 69-112.
- Lupano Perugini, M.L. y Castro Solano, A. (2005). Estudios sobre el liderazgo. *Teoría y evaluación*. *Psicodebate 6*, Psicología, Cultura y Sociedad, p. 108.
- Manners, I. (2002). “Normative Power Europe: A contradiction in terms? *Journal of Common Market Studies*.
- Martínez Padilla, E. (2016). *La cooperación estructurada permanente como instrumento para una defensa común*. Documento de trabajo. Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales, núm. 78/2016. Instituto Universitario de Estudios Europeos, Universidad de San Pablo CEU.

- Monnet, J. (2022). *Mémoires*. Hachette Pluriel Editions, 13 de abril 2022.
- Natera-Peral, A. (2001). *El liderazgo político en la sociedad democrática*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- NATO Science for Peace and Security Programme. (2026). Annual report 2025. NATO. Disponible en: <https://www.nato.int/content/dam/nato/webready/documents/sps/annual-reports/SPS-AnnualReport2025.pdf>
- Navarro Sanz, B. (2021). El liderazgo en tiempos de pandemia: cambios y nuevas tendencias para el siglo XXI. *Boletín IEEE*, núm. 21, pp. 448-459.
- OECD (2026), *OECD Economic Outlook, Volume 2026 Issue 1: Under Pressure*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2d1956f0-en>
- OECD. (2025). *OECD Economic Surveys: European Union and Euro Area 2025*. OECD Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/5ec8dcc2-en>
- OECD (2024), *OECD Economic Outlook, Volume 2024 Issue 1, No. 115*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/69a0c310-en>
- Rejai, M. y Phillips, K. (1997). *Leaders and Leadership. An appraisal of theory and research*. Westport: Praeger Publishers.
- Rodríguez Rodríguez, C. M., y Guerrero Sierra, H. F. (2009). Gobernanza multinivel en la Unión Europea. *Principia Iuris*, (11), 13-56.
- Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). (2026). Annual Activity Report 2025. European External Action Service. Disponible en: [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/2026/documents/AAR\\_2025\\_FINAL.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/2026/documents/AAR_2025_FINAL.pdf)
- Tocci, N. (2019). Resilience and the role of the European Union in the world. *Contemporary Security Policy*, núm. 41(2), 176–194. <https://doi.org/10.1080/13523260.2019.1640342>
- Wagner, W., & Anholt, R. (2016). Resilience as the EU Global Strategy's New Leitmotif: Pragmatic, Problematic or Promising? *Contemporary Security Policy*, 37(3), 414–430.
- Unión Europea. (2024). Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, C/2024/3212, 22 de mayo de 2024.
- Villar Mir, J.M. (2019). Los retos de la Era Digital. *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*. Vol 96, 2019, págs.17 y ss.
- Yildiz Bravo, S. (2023). La autonomía estratégica de la Unión Europea: ¿realidad o utopía? Un análisis crítico de sus principales dimensiones y obstáculos. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 22, pp. 37-60.