

Pol Morillas*

AUTONOMÍA ESTRATÉGICA Y ACCIÓN EXTERIOR EUROPEA: UNA MIRADA POLÍTICA E INSTITUCIONAL

Este artículo parte de la premisa de que los cambios y crisis en el orden internacional requieren un mayor protagonismo de la acción exterior europea. El artículo repasa los debates más recientes sobre la autonomía estratégica, analiza las dificultades para avanzar en este propósito e identifica distintas opciones para reforzar el papel exterior de la UE, de acuerdo con la lógica de la autonomía estratégica. Concluye que esta debe servir a la UE para promocionar su estatus como potencia internacional, pero también para fomentar una visión distinta del poder a escala internacional.

Strategic Autonomy and European External Action: A Political and Institutional Perspective

This article is based on the premise that changes and crises in the international order require a greater role for European external action. The article reviews recent debates on strategic autonomy, analyses the difficulties in advancing this goal and identifies different options for strengthening the EU's external role, in line with the logic of strategic autonomy. It concludes that strategic autonomy should be used by the EU to promote its status as an international power, but also to promote a different vision of power at the international level.

Palabras clave: política exterior, defensa europea, geopolítica, poder internacional, cooperación, multilateralismo.

Keywords: foreign policy, European defence, geopolitics, international power, cooperation, multilateralism.

JEL: Y8.

* Director, CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs).

El autor quisiera agradecer el apoyo de Paula Barceló en la investigación para la redacción de este artículo.

Contacto: pmorillas@cidob.org

Versión de noviembre de 2022.

<https://doi.org/10.32796/ice.2023.930.7563>

1. Introducción

La autonomía estratégica ha pasado a formar parte del lenguaje compartido en la Unión Europea (UE). Del mismo modo que «unidos en la diversidad» o «una unión cada vez más estrecha» han sido conceptos vectores de la integración europea, la autonomía estratégica es hoy el punto de encuentro para aquellos que anhelan una Unión más fuerte en el mundo.

Como locución, la autonomía estratégica tiene la fortaleza de expresar dos objetivos concretos y complementarios a su vez: la necesidad de que la UE se dote de más herramientas para la acción exterior, y que conjugue dichas herramientas de una manera coherente para medirse con el resto de potencias internacionales. Como propósito, sin embargo, la autonomía estratégica sigue enfrentándose a límites conocidos: no todos los Estados miembros entienden este objetivo de la misma manera ni la arquitectura institucional de la UE está preparada aún para dar el paso adelante definitivo.

Los últimos tiempos han hecho revivir la necesidad de una UE más fuerte en el mundo. El contexto internacional ha dilapidado buena parte de las premisas sobre las que se ha sustentado tradicionalmente la política exterior europea. El avance de la democracia y el Estado de derecho en el mundo se han detenido. Los marcos multilaterales adolecen de la efectividad y representatividad suficiente, sobre todo a ojos de potencias que reclaman un mayor protagonismo en la definición de las reglas del juego global. Estas potencias se interrelacionan, cada vez más, en base a juegos de suma cero y, por ende, aumenta el riesgo de conflicto entre ellas. Ucrania, Taiwán o el Sahel parecen haberse convertido en lugares de confrontación indirecta entre las grandes potencias. La economía y el comercio internacional se fragmentan paulatinamente y el modelo de integración regional europea es raramente emulado en otros lugares del mundo. El multilateralismo, por necesario que sea, tiene enormes dificultades para gobernar los bienes públicos globales y dar respuesta a amenazas transnacionales como la crisis climática o las pandemias.

Ante este escenario, la razón de ser de la UE como potencia internacional gana enteros. Ya sea para contribuir a una mejor gobernanza internacional o para defender mejor sus intereses, la UE se enfrenta al dilema de apostar por la integración efectiva de su política exterior o sucumbir a su fragmentación e irrelevancia como actor internacional. Tras la guerra en Ucrania, este dilema cobra mayor importancia. La guerra de agresión de Rusia representa el regreso de la conflictividad tradicional en suelo europeo y el quebrantamiento de los principios básicos de la seguridad europea y el orden internacional. Sin embargo, la guerra se interpreta de manera muy distinta en otros lugares del mundo y refuerza la pérdida de centralidad de occidente y un reajuste de fuerzas en la geopolítica global.

Para Europa, hoy, el dilema evocado rezuma sensación de última oportunidad. Precisamente porque el mundo ha cambiado y porque la UE sigue sujeta a grandes dificultades para avanzar en su política exterior, la autonomía estratégica se vislumbra como la última baza para reforzar el papel de la Unión en el mundo. La ventaja de este precepto es que permite aunar distintos ámbitos de la acción exterior (desde el comercio a la política energética y de defensa) y representa el camino intermedio entre aquellos que rehúsan ceder soberanía en política exterior y de seguridad y aquellos que, desde un maximalismo inalcanzable, aspiran a comunitarizar la política exterior o dotar a la UE de un ejército europeo.

En las próximas páginas se repasarán, en primer lugar, los orígenes del debate, la definición del término y las críticas al concepto de la autonomía estratégica. En segundo lugar, se expondrán las limitaciones que impiden el desarrollo pleno de este propósito, pese a avances recientes y destacables. En tercer lugar, se plantearán los mecanismos y reformas que favorecerían la consolidación definitiva de la autonomía estratégica como vector para la acción exterior de la UE. Y, finalmente, se abordará el debate sobre la autonomía estratégica, no solo como mecanismo para reforzar el poder de Europa como actor internacional, sino para fomentar una concepción distinta del poder a escala internacional.

2. Definición, críticas y acepciones de la autonomía estratégica

Como principio de acción, la autonomía estratégica tiene la ventaja de responder a un entorno global transformado y alinearla con la implementación de instrumentos y capacidades específicas. Para la UE, muchas veces considerada un «enano político» (y todavía más en su dimensión internacional), la autonomía estratégica permite adaptarse a los nuevos parámetros del orden global y de las relaciones transatlánticas, por un lado, y dotar a la Unión de instrumentos y capacidades más robustas, por el otro. En la base del concepto subyacen dos aproximaciones distintas: el énfasis en la nueva agenda geopolítica, en la que se han centrado la mayoría de las declaraciones políticas recientes y en los elementos institucionales y operativos, donde todavía queda mucho trabajo por hacer (Morillas, 2021).

En el plano geopolítico, diversos líderes se han pronunciado recientemente sobre la necesidad de dotar a la UE de mayor autonomía estratégica. Angela Merkel, excanciller federal de Alemania, declaró en mayo de 2017 que «los tiempos en los que podíamos confiar completamente en los demás han pasado», mientras que Emmanuel Macron, presidente de la República Francesa, afirmó en su discurso de la Sorbona de septiembre de 2017 que «en el ámbito de la defensa, nuestro objetivo debe ser garantizar capacidades operativas autónomas en Europa, complementarias a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)» (Koenig, 2020, p. 2). Von der Leyen (2019), presidenta de la Comisión Europea, planteó la necesidad de construir una Unión «geopolítica» al inicio de su mandato como presidenta de la Comisión Europea, y el Alto Representante de la UE para la Política Exterior y de Seguridad Común y vicepresidente de la Comisión, Josep Borrell, instó a la UE a aprender «el lenguaje del poder» a la hora de relacionarse con el resto del mundo (Borrell, 2020).

El plano operativo de la autonomía estratégica se focaliza en el desarrollo de capacidades institucionales

para la acción conjunta. Se trata de un enfoque incremental, y se centra en el desarrollo de herramientas e iniciativas en acción exterior. También responde al objetivo del Tratado de Lisboa de promover un enfoque coherente para la acción exterior europea. En cierto sentido, esta aproximación a la autonomía estratégica considera que la suma de los avances sectoriales en acción exterior (ya sea en materia comercial, energética, sanitaria o de seguridad y defensa) revertirá en el objetivo geopolítico mayor de construir una Europa global asimilable a otros actores internacionales.

Agrupando ambos planos podemos llegar a una definición de «autonomía estratégica» como el proceso para que la UE se dote de los medios necesarios para lograr objetivos de política exterior previamente identificados, cooperando con sus socios o actuando en solitario si es necesario. Se trata de convertir las estrategias de política exterior europea en acciones concretas y eficaces, y de apoyarse en las capacidades e instrumentos propios de la UE para conseguirlo. También implica colaborar con otros actores en pro de los objetivos europeos, manteniendo la puerta abierta a la acción autónoma. Garantizar la autonomía estratégica adquiere un papel destacado en el momento en el que otros actores (ya sean aliados tradicionales como Estados Unidos durante el mandato de Donald Trump o rivales estratégicos como Rusia y China) no comparten la visión y los objetivos de la UE. Como señala Grevi (2020, p. 24), la autonomía estratégica europea es el mecanismo para «expresar un sentido de propósito en el mundo, definir prioridades claras y desarrollar una base de poder más fuerte para trabajar con otros y responder a las amenazas y desafíos». Es, por tanto, un concepto que alinea las discusiones estratégicas y geopolíticas con objetivos concretos para el desarrollo de capacidades autónomas.

La autonomía estratégica hizo su primera aparición en las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2013, cuando se declaró que una base tecnológica e industrial de defensa más sólida mejoraría la «autonomía estratégica y su capacidad para actuar con los socios» de la UE (European Council, 2013). Posteriormente,

la Estrategia Global de la UE transformó la autonomía estratégica en un objetivo más amplio, al afirmar que se debe «alimenta[r] la ambición de autonomía estratégica para la Unión Europea» (European External Action Service [EEAS], 2016). Hasta ahora, la autonomía estratégica se ha puesto en práctica, principalmente, en las áreas de seguridad y defensa, pero también está presente en otras iniciativas como la agenda digital, la inteligencia artificial, la ciberseguridad, la estrategia industrial, la industria farmacéutica, el mercado único y la ayuda internacional, entre otras (Grevi, 2020).

Más allá de las críticas al concepto basadas en la falta de voluntad política para avanzar en este propósito (más sobre esto a continuación), se teme que la autonomía estratégica pueda reforzar las pulsiones proteccionistas dentro de la UE. Si el objetivo es dotarse de capacidades autónomas, ya sea en materia industrial, tecnológica o de bienes de consumo, algunas voces han señalado que este objetivo va en contra de la apertura de las relaciones comerciales, la interdependencia o la cooperación multilateral basada en reglas. Ante estas críticas han surgido conceptos como «autonomía cooperativa» (Mogherini, 2019) o «autonomía estratégica abierta» (Cagnin *et al.*, 2021) para conjugar las necesidades de la UE como actor internacional y su aproximación cooperativa al orden global. Buena parte de estas críticas han ido dirigidas a países como Francia o Alemania, a los que se acusa de fomentar con este nuevo lenguaje el desarrollo de capacidades propias, reforzando a sus campeones nacionales en el ámbito industrial, armamentístico o tecnológico (Järvenpää *et al.*, 2019). También se ha alertado contra el peligro de que la autonomía estratégica termine otorgando un peso excesivo a un número limitado de actores y empresas, poniendo así en riesgo la política de competencia de la UE (Tocci, 2021). Para rehuir las críticas a la noción de «autonomía» europea, y la lógica aislacionista que puede transmitir, gana adeptos también el concepto de «responsabilidad estratégica» (Freudenstein, 2022). A diferencia del de autonomía, la responsabilidad estratégica subraya la necesidad de una mayor contribución

de la UE a la seguridad global, pero deja abierta la puerta a determinar los partenariados para conseguirlo, y contrarresta las críticas al repliegue que subyace en el concepto original de autonomía estratégica.

3. ¿Qué nos impide avanzar hacia una mayor autonomía estratégica?

La autonomía estratégica se convierte en un objetivo de difícil alcance si aumentan la contestación interna o externa al desempeño de la UE como actor internacional, o si no se progresa adecuadamente en el desarrollo de capacidades propias.

Una mayor capacidad de acción exterior ha sido un objetivo que los ciudadanos europeos, de manera recurrente, han puesto en lo alto de sus preferencias. Contrariamente a otras políticas de la Unión que han sido objeto de mayor contestación, como las migraciones o los tratados comerciales con terceros Estados, la UE ha gozado tradicionalmente del «consenso permisivo» de sus ciudadanos en política exterior, de seguridad y defensa. Ante las crecientes tensiones internacionales y la percepción de que los Estados miembros por sí solos no cuentan con las capacidades suficientes para hacerles frente, más de un 70 % de ciudadanos europeos, según los Eurobarómetros, se muestran sistemáticamente partidarios de reforzar el papel internacional de la UE y consideran que deberían aumentar sus capacidades en este ámbito de acción (Barbé y Morillas, 2019).

Este consenso permisivo para una mayor capacidad de acción exterior europea, sin embargo, puede estar fracturándose. En el plano interno, el crecimiento de los partidos euroescépticos y su incidencia en la acción de gobierno puede acarrear el fin del consenso permisivo en política exterior, de seguridad y defensa de la UE. En muchos países europeos, las fuerzas euroescépticas juegan con la noción de recuperar soberanía respecto a Bruselas y, por ende, si las instituciones europeas no tienen plenas competencias en este sentido, debe impedirse a toda costa la «comunitarización» de la acción exterior europea. Esto se traduce en una clara

preferencia por el intergubernamentalismo como mecanismo de toma de decisiones en política de seguridad y defensa, y por el recurso al veto como freno a la toma de decisiones en política exterior.

El caso más paradigmático es el del Gobierno de Viktor Orbán en Hungría, que de manera recurrente bloquea decisiones en política exterior, bajo el pretexto de preservar la soberanía del país. Los distintos paquetes de sanciones de la UE a Rusia tras la agresión a Ucrania, pero también asuntos más consensuales como el Proceso de Paz en Oriente Medio o las relaciones con Israel, son a menudo objeto de contestación por parte de Orbán y dan como resultado pasos atrás en el lenguaje previamente acordado en el seno de la UE. Aunque el suyo sea el caso más flagrante, el discurso populista y euroescéptico condiciona también la acción de muchos otros gobiernos en Europa y resulta en una mayor politización de la agenda exterior europea. Representantes de países donde la oposición (o socios de gobierno) ejercen la crítica euroescéptica tienden a descafeinar la proyección europea en el plano internacional. El consenso que exigen las posiciones hacia el exterior resulta en una menor ambición y una ralentización en el proceso de toma de decisiones, lo que debilita la capacidad de la UE de proyectar autonomía estratégica.

En el plano externo, la autonomía estratégica a menudo se encuentra limitada por la pervivencia de múltiples culturas estratégicas en el seno de los 27 Estados miembros. Las historias, tradiciones y geografía de los países europeos determinan, en gran medida, su posicionamiento en conflictos internacionales y en su relación con las grandes potencias. Por ejemplo, la amenaza rusa no es percibida de la misma manera en París, Berlín o Madrid que en Tallin, Vilna o Varsovia. Para estos últimos, un apoyo decidido a Ucrania hoy resultará en una mayor seguridad europea en el futuro. Argumentan que Rusia debe pagar por los crímenes cometidos y, a su vez, ver su economía y política exterior suficientemente debilitadas para que en el futuro no se plantee un ataque parecido en suelo de la UE.

Esta es la posición defendida por los partidarios de la «justicia» como elemento estructurador de la relación con Rusia tras la guerra en Ucrania. Países como Francia o Alemania, en cambio, se encuentran en el campo de la «paz», con argumentos basados en la necesidad de alcanzar un entendimiento futuro con Rusia, dada su capacidad de condicionar la seguridad europea y los vínculos políticos, económicos y comerciales que siempre han unido a ambos actores (Krastev y Leonard, 2022).

Esta división estratégica respecto a las relaciones con Rusia, y que Ucrania ha puesto de manifiesto a pesar de lo meritorio de la respuesta europea, se reproduce en las relaciones de la UE con otras potencias internacionales. Las relaciones con Estados Unidos siempre han sido fuente de discusión entre los países «atlantistas» (que consideran que el paraguas de seguridad y defensa de Europa dependerá siempre de la OTAN y Estados Unidos como garante último de su seguridad) y los «integracionistas» (que abogan por un desarrollo progresivo de capacidades europeas propias en defensa). Para los primeros, y aún más en el contexto de la guerra de Ucrania, la autonomía estratégica puede significar el fin de Occidente como bloque.

Respecto a China, muchos consideran, con razón, que el país debe ser un socio comercial principal para la UE. Otros, también con razón, ven en China un ejemplo paradigmático del refuerzo del autoritarismo a escala global y de la degradación de los derechos humanos, las libertades individuales, la democracia y el Estado de derecho. Estas divergencias estratégicas, no obstante, no responden solamente a consideraciones políticas, históricas o narrativas, sino que beben de fuertes diferencias en el plano de los intereses nacionales. Hay economías en Europa mucho más ligadas a las exportaciones de China que otras, de la misma manera que algunos países son mucho más dependientes que otros de los hidrocarburos de Rusia.

Esto hace que, a la hora de evaluar la necesidad de una mayor autonomía estratégica, valores e intereses se contrapongan de manera recurrente. Es paradigmático

escuchar hoy a los países de la Europa central y oriental recordar cómo años de dependencia europea del gas ruso han terminado por desvelar las verdaderas intenciones de Putin. Para algunos, cada nuevo paquete de sanciones a Rusia es el resultado de una necesaria (y tardía) desconexión de las garras del Kremlin, mientras que, para otros, el impacto de estas medidas sobre su economía y el análisis coste-beneficio es más complejo. Esta brecha entre europeos respecto a las relaciones con Rusia difícilmente desaparezca en el futuro, incluso cuando lo peor de la guerra en Ucrania haya quedado atrás (Dempsey, 2022).

Ante estas circunstancias, resulta notable el grado de unidad conseguido por los europeos desde el inicio de la guerra de agresión de Rusia en Ucrania. La UE ha adoptado ocho paquetes de sanciones destinados a restringir los movimientos de líderes y oligarcas rusos en suelo europeo y a reducir las interconexiones entre las economías europeas y rusa (incluyendo la prohibición de importar petróleo ruso, la limitación del transporte aéreo, marítimo y por carretera con Rusia, la prohibición del acceso al sistema SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication) para los bancos rusos, las sanciones contra el Banco Central Nacional de Rusia y la prohibición de la radiodifusión de emisoras rusas para luchar contra la desinformación). También se ha acordado el envío de material militar y armamentístico a Ucrania, incluso con fondos comunes como el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (hasta 2.500 millones de euros), la puesta en marcha de una misión de entrenamiento militar al ejército ucraniano, los distintos paquetes de ayuda económica e incluso se ha abierto la puerta de la adhesión de Ucrania a la UE. Todas estas acciones representan pasos adelante sin precedentes en la unidad de acción exterior europea y se suman a los avances en la integración que ya suscitaron crisis anteriores como el Brexit o la pandemia de la COVID-19.

En poco tiempo, la UE ha dado grandes pasos adelante en su acción exterior. ¿Pero hasta qué punto estos son fruto de una coyuntura sin precedentes? ¿Son los fundamentos de estos avances lo suficientemente

sólidos? Aquí la lectura es más matizada, y requiere repasar los límites de la acción exterior europea por lo que a capacidades propias se refiere. El elemento más obvio de los límites a la autonomía estratégica en seguridad y defensa es el propio refuerzo de la OTAN como consecuencia de la guerra en Ucrania. El envío de material militar y de defensa a Kiev lo han protagonizado, sobre todo, Estados Unidos y el Reino Unido. La OTAN se ha consolidado como el paraguas de defensa más efectivo en Europa y nadie duda de su vigencia frente a la beligerancia y expansionismo del Kremlin. Suecia y Finlandia, países tradicionalmente no alineados, han iniciado su andadura hacia la membresía en la organización. Y por mucho que Europa, y en particular Alemania, hayan decidido aumentar significativamente su gasto en defensa¹, es ilusorio pensar que este gasto sea en detrimento de la OTAN y en favor de una mayor autonomía de las estructuras de defensa de la UE. En el mejor de los casos, el objetivo pasa por reforzar el pilar de defensa europeo dentro de la OTAN como paraguas de seguridad colectiva.

En cambio, la defensa en la UE sigue caracterizada por la fragmentación de los sistemas de defensa nacionales, por los pocos avances en materia de integración —pese a iniciativas recientes como la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, por sus siglas en inglés)—, y por los escasos compromisos para aumentar la interoperabilidad de los ejércitos europeos e invertir el nuevo gasto en defensa de manera conjunta (Biscop, 2022). Los mercados de defensa en la UE, y en particular los de los principales Estados miembros, siguen fragmentados y la política industrial de defensa, sujeta a los intereses estatales y de los distintos campeones nacionales. En este contexto, es difícil avanzar hacia mecanismos de compra conjunta de material de defensa sin antes reforzar una base industrial común europea.

¹ En Alemania, el giro estratégico que ha provocado la guerra en Ucrania se conoce con el término *Zeitenwende*, o punto de no retorno, e indica el final de una era y el principio de otra en lo relativo a los postulados de política exterior respecto a Rusia y Ucrania y al aumento del gasto de defensa del país.

Para muchas capitales europeas, además, si una mayor autonomía estratégica en defensa significa estar en manos de París o Berlín, el apetito para dotar a la UE de mayor protagonismo decrece significativamente.

Más allá de la defensa, existen numerosas limitaciones que impiden a la UE transitar hacia una mayor autonomía estratégica. La más importante de todas son las dinámicas institucionales de la propia acción exterior. El predominio de las lógicas intergubernamentales, la toma de decisiones por consenso y la posibilidad de recurrir al derecho de veto hacen que la política exterior de la UE siempre aspire, como mucho, a decisiones subóptimas. En los últimos años, el refuerzo del intergubernamentalismo ha ido aparejado a un mayor protagonismo del Consejo Europeo y del Consejo de la UE en la toma de decisiones. La integración europea ha devenido un proceso más jerárquico, donde los jefes de Estado y de gobierno de la UE a menudo han menoscabado el protagonismo de las instituciones supranacionales y de sus más altos representantes en la definición de prioridades políticas (Bickerton *et al.*, 2015).

Como respuesta a ello se han fomentado los mecanismos flexibles e informales en la toma de decisiones, pero en raras ocasiones esto ha conllevado una mejora en los resultados de la acción exterior. Los mecanismos previstos en los tratados, como la abstención constructiva o la cooperación reforzada, se han utilizado en muy pocas ocasiones. Ello se debe a la reticencia de muchos Estados miembros a superar la lógica de la unanimidad en política exterior, de seguridad y defensa, así como a la necesidad de fomentar la inclusividad como principio vector en este ámbito de acción europea. A cambio, se han utilizado mecanismos informales de diferenciación en la acción exterior como, por ejemplo, las coaliciones entre aquellos Estados miembros que persiguen objetivos similares, los grupos de contacto o el liderazgo del Alto Representante/vicepresidente de la Comisión en ciertas iniciativas de la acción exterior².

² Sobre los mecanismos informales de diferenciación en política exterior europea, véase Grevi *et al.* (2020).

Por otro lado, las recurrentes discusiones sobre el uso de la mayoría cualificada en política exterior se han acabado convirtiendo en un callejón sin salida. Mientras que unos ven en el voto por mayoría cualificada la única manera de superar la reticencia de Estados obstructionistas como Hungría, otros argumentan que este mecanismo no tiene por qué revertir en la gestación de una cultura estratégica paneuropea.

Los primeros subrayan la dificultad de la UE para tomar decisiones en asuntos centrales y urgentes de la agenda internacional. Argumentan que el contexto geopolítico actual requiere mecanismos de decisión más efectivos para mejorar el estatus de la UE como potencia internacional, y que esto solo se conseguirá mediante el uso de la mayoría cualificada, como en tantas otras áreas de competencia de la Unión. Los segundos argumentan que, precisamente en política exterior y de defensa, los Estados miembros nunca han decidido ceder su soberanía a la Unión, por lo que no cabe cuestionar los fundamentos de estas políticas, bajo riesgo de bloquearlas definitivamente. Si se adoptase la mayoría cualificada, el obstructionismo en la toma de decisiones podría aumentar sobremanera, los Estados grandes estarían en mayor predisposición de imponer sus objetivos a los más pequeños, y la legitimidad de la política exterior europea se vería cuestionada.

En resumen, la unanimidad sigue siendo hoy el mayor escollo para superar los límites impuestos por la propia unanimidad. Mientras tanto, aumenta la sensación de que las culturas estratégicas nacionales son demasiado robustas como para diluirse en una cultura estratégica europea. Y pese a avances recientes significativos, sigue creciendo el vacío entre las necesidades y expectativas hacia una mejor acción exterior europea, y las capacidades reales para avanzar hacia una mayor autonomía estratégica³.

³ La idea del vacío entre expectativas y capacidades parte de la formulación clásica de Hill (1993), en la que identificaba la incapacidad de la UE para realizar las tareas de política exterior encomendadas desde el Tratado de Maastricht, por un lado, y las capacidades e instrumentos de acción que, por el otro, los Estados miembros de la UE comprometieron para ello.

4. Opciones para el avance de la autonomía estratégica europea

En buena medida, el vacío entre expectativas y capacidades tiene que ver con el diseño institucional de la propia acción exterior europea. Esta se encuentra dividida entre las políticas donde los instrumentos de la Unión son amplios, como en comercio internacional o la ayuda financiera a terceros Estados, y aquellos donde los Estados miembros mantienen su capacidad de veto, como en materia de defensa o sanciones. La acción exterior de la UE se encuentra, por tanto, fragmentada y muchas veces resulta en el mínimo común denominador de aquello que los Estados miembros son capaces de acordar, por un lado, y aquello que se coordina eficazmente con otras instituciones como la Comisión, por el otro.

Sin cambios mayores a la vista en la toma de decisiones, a la Unión le corresponde ser imaginativa en el uso de los mecanismos existentes para una mayor autonomía estratégica. En primer lugar, es necesario que la autonomía estratégica sea un precepto aplicable a la totalidad de la acción exterior. Vistas las dificultades para avanzar en los objetivos de seguridad y defensa, la UE debería fomentar la autonomía estratégica como marco prioritario para toda su acción exterior (más sobre esto a continuación). En segundo lugar, los Estados miembros deben liderar y secundar el avance de la autonomía estratégica, tanto en los ámbitos de acción comunitaria como intergubernamentales. La involucración de los líderes europeos al máximo nivel, a ser posible mediante los jefes de Estado y gobierno reunidos en el Consejo Europeo, es la mejor herramienta para el éxito de la acción exterior europea. Esta manera de proceder surgió efecto durante el proceso de adopción de la Brújula Estratégica de la UE, cuando a través de consultas regulares entre Estados miembros, se estableció un marco de entendimiento compartido sobre el entorno estratégico en el que opera la UE y las amenazas y desafíos a los que se enfrenta (Mölling y Major, 2020).

En tercer lugar, deben analizarse los ámbitos de acción temática y regional prioritarios donde la autonomía estratégica podría ser más efectiva. Debe actuarse, primero, allá donde la UE goce de mayores niveles de influencia, o donde sus instrumentos de acción exterior puedan ser más eficaces. El poder regulatorio que emana del mercado único europeo, la política comercial europea, la internacionalización del euro o la cooperación al desarrollo son ámbitos donde la UE cuenta con cierta ventaja comparativa. Esto permitiría que la autonomía estratégica suscite interés, no solamente como objetivo político, sino a modo práctico e instrumental. Finalmente, de la misma manera que en política exterior los mecanismos de integración diferenciada han ido ganando terreno para superar el bloqueo de ciertos Estados miembros en la toma de decisiones, estos métodos deberían ser aplicados también a iniciativas que refuercen la autonomía estratégica de la Unión. La participación de terceros Estados, como el Reino Unido, en objetivos que contribuyan a una mayor autonomía estratégica, así como la puesta en marcha de iniciativas concretas entre Estados miembros con prioridades compartidas, son buenos ejemplos en este sentido. Podría ser el caso de la reciente y todavía por definir iniciativa de la Comunidad Política Europea, capitaneada por Emmanuel Macron y en la que también participa el Reino Unido (Morillas, 2022).

En el ámbito de la seguridad y la defensa y tras la guerra de Ucrania, es posible que buena parte de los esfuerzos para una mayor autonomía estratégica europea deban ir aparejados al refuerzo del pilar europeo de defensa en el seno de la OTAN⁴ y a su complementariedad con la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Si bien, la seguridad colectiva en Europa y la capacidad de respuesta militar a amenazas exteriores seguirán encontrando en la OTAN la protagonista

⁴ De hecho, en los últimos tiempos, el apoyo a una UE más geopolítica, a la OTAN y al deseo de que EE UU se vuelque en la defensa de Europa han aumentado simultáneamente. Esto muestra que la opinión pública europea parte de la complementariedad entre la OTAN, la UE y la presencia militar de EE UU en Europa (García Encina, 2022).

principal, la autonomía estratégica puede reforzar los componentes no militares de la seguridad internacional.

Las concepciones clásicas de la seguridad y defensa han recobrado importancia tras la agresión rusa en Ucrania, pero no por ello resultan menos relevantes otros elementos de la seguridad. Entre estos destacan los que se derivan de la reconstrucción y estabilización de sociedades posconflicto, la prevención y gestión de conflictos, o la lucha contra las amenazas híbridas, desde la desinformación a los ciberataques, pasando por la instrumentalización de las migraciones o los ataques a infraestructuras civiles. La seguridad internacional seguirá siendo multifacética y, por tanto, la autonomía estratégica europea debe ir aparejada a una concepción amplia de la seguridad internacional, que combine múltiples ámbitos de acción e instrumentos.

La autonomía estratégica goza de un mayor potencial de operacionalización en muchos otros ámbitos de la acción exterior, más allá de la seguridad y la defensa. Entre estos destacan la energía, la tecnología y la economía.

En energía, la autonomía estratégica está íntimamente relacionada con la transición verde y el aumento del uso de las renovables. Según el Eurobarómetro realizado por la Comisión Europea (2022), el 86 % de los europeos considera que reducir las importaciones de petróleo y gas e invertir en energías renovables es importante para la seguridad europea, a pesar de los costes que seguro acarrearán la transición energética. Este es el objetivo de iniciativas recientes como *REPowerEU*⁵, presentado por la Comisión a mediados de mayo de 2022 y que consiste en un plan para ahorrar energía, producir energía limpia, diversificar los suministros y reducir la dependencia de Rusia. El Eurobarómetro también muestra un amplio apoyo a los objetivos de *REPowerEU*. Para el 85 % de los encuestados, la UE debería reducir su dependencia de las

fuentes de energía rusas mediante tres acciones principales: incrementar la eficiencia de edificios, transporte y bienes; reducir las importaciones de petróleo y gas e invertir en energía renovable; e invertir ampliamente en energías renovables, como la energía eólica y la solar. El 80 % de los ciudadanos europeos está de acuerdo también en que la política energética contribuya a defender los intereses estratégicos de la UE y en que aumentar la eficiencia energética hará a la UE menos dependiente de productores de energía externos.

En tecnología, en un mundo cada vez más digital y donde la tecnología avanza a pasos de gigante, quién posee las tecnologías del futuro, quién las produce, y quién establece los estándares y regula su uso se han vuelto cuestiones centrales en la competición geopolítica (Shapiro, 2020, pp. 6-7). Crisis recientes, como la pandemia o las disrupciones a las cadenas de suministro global, han sacado a relucir la dependencia de Europa de elementos básicos para la digitalización, como los microchips o los semiconductores. La inteligencia artificial o la tecnología 5G están también, mayormente, en manos de empresas chinas y surcoreanas, mientras que Europa no cuenta con campeones continentales que doten a la UE de autonomía tecnológica. También resulta complicado para la UE actuar como poder normativo en el ámbito tecnológico sin contar antes con capacidades propias suficientes, a pesar de avances recientes como la Digital Services Act, la Digital Markets Act o la European Chips Act.

En economía, la autonomía estratégica se traduce en fortalecer la resiliencia de la economía y del sistema financiero de la UE para poder hacer frente a futuros choques externos. El esfuerzo principal para conseguir una autonomía económica consiste en reducir las dependencias asimétricas, sin caer en el proteccionismo o reduciendo el comercio internacional, de acuerdo con los parámetros básicos de la acción exterior europea. En el plano interior, destacan herramientas como el mercado único, la política energética o la política industrial, mientras que en el exterior se incluyen el comercio, las finanzas o la inversión. La internacionalización del euro

⁵ Los contenidos de la estrategia *REPowerEU* se encuentran explicitados aquí: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repower-eu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_es

debería permitir generar un mercado de deuda soberana europea que pueda competir con el dólar, el cual, debido a su posición central en el sistema financiero internacional, permite a las sanciones americanas tener un mayor impacto en países como Rusia. A largo plazo, la UE debe dotarse de un mercado financiero suficientemente robusto para fortalecer la posición del euro frente al dólar como moneda de reserva internacional e impulsar activamente el uso de la moneda europea en las transacciones económicas bilaterales (Arteaga *et al.*, 2021).

5. Conclusiones

Según Josep Borrell, los europeos deben aprender a «lidiar con el mundo tal y como es, no como desearían que fuera» (Borrell, 2020). Dotarse de una mayor autonomía estratégica se erige, pues, como un objetivo con doble propósito: aumentar el perfil internacional de la Unión en un mundo geopolíticamente más convulso y reforzar las capacidades propias para poder competir con el resto de actores internacionales. Pese a ello, adoptar el lenguaje del poder parece, de entrada, un giro contraintuitivo respecto al perfil internacional de la Unión, basado tradicionalmente en evitar las dinámicas confrontacionales a escala global, favorecer la cooperación y el multilateralismo, y superar las lógicas de la soberanía nacional.

Ante el giro acometido por la Unión tras múltiples crisis, dotarse de una mayor autonomía estratégica debe servir para promocionar a Europa como una potencia más (en términos de capacidades propias y realineamiento estratégico), pero, sobre todo, para fomentar una lógica distinta del poder a escala internacional. El futuro de Europa no pasa por adaptarse sin más a un mundo protagonizado por la rivalidad geoestratégica. Tampoco por dotarse de las herramientas necesarias para actuar de la misma manera que el resto de potencias internacionales. Más bien, la UE debe fomentar un entendimiento del poder que trascienda estas dinámicas, fomentando un perfil internacional propio. Bienes públicos globales como el clima, la salud o el comercio

internacional deben ser ámbitos de acción prioritaria y, para estos, es necesario que una potencia como la UE fomente dinámicas de cooperación global y no de confrontación geopolítica.

En este sentido, la autonomía estratégica europea debe ser el mecanismo que permita a la Unión definir las nuevas normas, instituciones y procedimientos en un mundo crecientemente competitivo. En el ámbito de la tecnología, de los estándares comerciales o en la reforma del multilateralismo, Europa debe ser capaz de demostrar que su capacidad de influencia radica en navegar las distintas capas de complejidad que caracterizan el orden internacional actual. Se trata, sin duda, de aumentar el poder propio, pero también de ganar capacidad de influencia para fomentar unas dinámicas internacionales distintas a las actuales.

El mayor reto para Europa es pilotar este cambio cuando la centralidad de Occidente y el orden liberal internacional se desvanecen. Más que su declive definitivo y sustitución por nuevas potencias, a la UE le aqueja una sensación de ser hoy observadora de la historia, no su protagonista. La guerra de Rusia en Ucrania es buena muestra de ello. Mientras que Estados Unidos y la OTAN refuerzan hoy su estatus, China y muchas partes del mundo ven en Ucrania no solo una guerra de agresión entre países soberanos, sino también un ejercicio de revisión del orden global donde la hegemonía occidental se desvanece.

El mundo se ha vuelto más complejo: conviven un cambio sin precedentes en las relaciones de poder entre Estados, un equilibrio frágil entre viejas y nuevas potencias, un grado de interconexión entre ellas sin precedentes, la crítica e ineffectividad de las instituciones multilaterales, una pluralidad de actores con capacidad de incidencia en la escena internacional (desde empresas a ciudades globales y sociedad civil organizada), y el uso de tácticas híbridas como herramientas para la desestabilización. El giro conceptual y práctico para la UE como actor internacional es inaudito.

A su favor está la propia naturaleza de la UE como actor internacional distinto. La Unión sabe que no todos los

conflictos internacionales son clavos que golpear con un mismo martillo, y está mejor equipada que otros actores para contribuir a tareas de estabilización, de protección de minorías y derechos humanos, de reconstrucción de escenarios posconflicto y, en suma, de seguridad humana y social, y no solo militar. La UE también se aproxima a las relaciones con otras grandes potencias de manera más plural, como muestra la diferencia con la que Washington y Bruselas abordan la relación con China: el mayor competidor global, en el primer caso, o «socio, competidor y rival sistémico», en el segundo⁶. La complejidad actual de las relaciones internacionales y del ejercicio del poder, tanto por el número de actores con influencia como por la dificultad de adoptar visiones únicas ante las crecientes interdependencias y desafíos globales, hacen de la UE un actor particular, pero necesario.

Si bien, a corto plazo el péndulo de la seguridad europea ha vuelto a virar hacia los Estados Unidos tras la guerra de Ucrania, a largo plazo demanda una UE con mayor autonomía estratégica. La confrontación entre Washington y Pekín, probablemente, altere las dinámicas de la globalización tal y como la conocíamos hasta ahora. En medio de una guerra comercial creciente y de los efectos de la pandemia, ganan peso las dinámicas regionales y las alianzas entre países con visiones similares del orden internacional. Estas circunstancias son propicias para que la UE refuerce un sistema de integración regional único en el mundo, el suyo, dotándolo de una mayor autonomía estratégica y de capacidades propias, tanto en seguridad y defensa como en energía, tecnología, economía y comercio. El objetivo no es otro que fortalecer una UE que proteja a sus ciudadanos y, a la vez, contribuya a la renovación de un orden internacional en transformación. El peaje es la reforma de las instituciones y del sistema de toma de decisiones de la UE, pero para ello no hay mejor receta que la voluntad política y la certeza de que el mundo ha cambiado.

⁶ Las relaciones UE-China se resumen aquí: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-china-relations-factsheet_en

Referencias bibliográficas

- Arteaga, F., Molina, I., Otero Iglesias, M., Steinberg, F., García, R., Ortega, A. y Powell, C. (2 de noviembre de 2021). Autonomía estratégica europea e intereses de España. *Real Instituto Elcano*. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/autonomia-estrategica-europea-e-intereses-de-espana/>
- Barbé, E., & Morillas, P. (2019). The EU global strategy: the dynamics of a more politicized and politically integrated foreign policy. *Cambridge Review of International Affairs*, 32(6), 753-770.
- Bickerton, C. J., Hodson, D., & Puetter, U. (2015). *The New Intergovernmentalism: States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*. Oxford University Press.
- Biscop, S. (2022). Strategic Autonomy: Not without integration. *Foundation for European Progressive Studies*. Policy Brief. https://feeps-europe.eu/wp-content/uploads/downloads/publications/220113%20strategic_autonomy_sven_biscop.pdf
- Borrell, J. (2020). Embracing Europe's Power. *Project Syndicate*. <https://www.project-syndicate.org/commentary/embracing-europe-s-power-by-josep-borrell-2020-02?barrier=accesspaylog>
- Cagnin, C., Muench, S., Scapolo, F., Störmer, E., & Vesnic-Alujevic, L. (2021). *Shaping and securing the EU's Open Strategic Autonomy by 2040 and beyond* (EUR 30802 EN). Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2760/727114>
- Comisión Europea. (15 de junio de 2022). *Eurobarómetro: Los europeos consideran que la defensa y la autonomía energética son prioridades clave para 2022* [Comunicado de prensa]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_3756
- Dempsey, J. (2022). Ukraine Exposes Europe's Competing Narratives About Russia. *Carnegie Europe*. <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/88084>
- EEAS. (2016). *Shared vision, common action: A stronger Europe. A global strategy for the European Union's foreign and security policy*. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf
- European Council. (2013, December 20). *Conclusions EUCO 217/13*. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/en/pdf>
- Freudenstein, R. (2022, April 6). *Opinion: We don't need strategic autonomy. What the EU needs now is strategic responsibility* [Press release]. <https://www.globsec.org/what-we-do/press-releases/opinion-we-dont-need-strategic-autonomy-what-eu-needs-now-strategic>
- García Encina, C. (11 de octubre de 2022). EE UU y Europa: ¿convergencia o divergencia? *Blog del Real Instituto Elcano*. <https://www.realinstitutoelcano.org/blog/eeuu-y-europa-convergencia-o-divergencia/>

- Grevi, G. (2020). Fostering Europe's Strategic Autonomy. A question of purpose and action. *European Policy Centre*. https://www.epc.eu/content/PDF/2020/Final_Paper_Purpose_and_Action_Layout_JF_II__1_.pdf
- Grevi, G., Morillas, P., Soler i Lecha, E., & Zeiss, M. (2020). *Differentiated Cooperation in European Foreign Policy: The Challenge of Coherence* (EUIDEA Policy Paper No. 5). EU Integration and Differentiation for Effectiveness and Accountability. https://euidea.eu/wp-content/uploads/2020/08/euidea_pp_5.pdf
- Hill, C. (1993). The capability-expectations gap, or conceptualizing Europe's international role. *Journal Common Market Studies*, 31(3), 305-328.
- Järvenpää, P., Major, C., & Sakkov, S. (2019). European Strategic Autonomy: Operationalising a Buzzword. *International Centre for Defence and Security*. <https://icds.ee/en/european-strategic-autonomy-operationalising-a-buzzword/>
- Koenig, N. (2020). Time to go beyond the meta-debate on EU strategic autonomy in defence. *Hertie School Jacques Delors Centre*. Policy Brief. <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/default-f0d46889ce>
- Krastev, I., & Leonard, M. (2022). Peace versus Justice: The coming European split over the war in Ukraine. *European Council on Foreign Relations (ECFR)*. Policy Brief. <https://ecfr.eu/publication/peace-versus-justice-the-coming-european-split-over-the-war-in-ukraine/>
- Mogherini, F. (2019, October 4). *Speech by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the annual conference of the European Union Institute for Security Studies (EUISS)* [Annual Conference]. Brussels. https://www.eeas.europa.eu/eeas/speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-annual-conference-european-union_en
- Mölling, C., & Major, C. (2020). The EU's Strategic Compass – Showing the Way Forward to a Union more capable to Act. In E. Sabatino, D. Fiott, D. Zandee, C. Mölling, C. Major, J.-P. Maulny, D. Keohane, & D. Moro, *The Quest for European Strategic Autonomy – A Collective Reflection* (pp. 11-15). Istituto Affari Internazionali.
- Morillas, P. (2021). An architecture fit for strategic autonomy. Institutional and operational steps towards a more autonomous EU external action. *Foundation for European Progressive Studies*. Policy Brief. https://feps-europe.eu/wp-content/uploads/2021/11/211125-policy-brief_strategic-autonomy2.pdf
- Morillas, P. (2022). La comunidad (geo)política europea. ¿Más de lo que parece? *CIDOB Opinion*. https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion_cidob/2022/la_comunidad_geo_politica_europea_mas_de_lo_que_parece
- Shapiro, J. (2020). Introduction: Europe's digital sovereignty. In J. M. Álvarez-Pallete, A. Giddens, J. Shapiro, A. Puddephatt, J. Oertel, A. Ortega, F. G. Burwell, A. Renda, J. I. Torreblanca, A. Richart, U. Franke, & C. Hobbs, *Europe's digital sovereignty: from rulemaker to superpower in the age of US-China rivalry* (pp. 6-13). ECFR. https://ecfr.eu/wp-content/uploads/europe_digital_sovereignty_rulemaker_superpower_age_us_china_rivalry.pdf
- Tocci, N. (2021). European Strategic Autonomy: What It Is, Why We Need It, How to Achieve It. *Istituto Affari Internazionali*. <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/european-strategic-autonomy-what-it-why-we-need-it-how-achieve-it>
- Von der Leyen, U. (2019, November 27). *Speech in the European Parliament Plenary Session* [Discourse]. Strasbourg. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/president-elect-speech-original_1.pdf