

INTRODUCCIÓN

*Rafael Myro**

*Federico Steinberg***

El concepto de autonomía estratégica se ha vuelto ubicuo en Europa. Con la pandemia de la COVID-19 se comenzó a hablar de autonomía sanitaria, con la invasión rusa de Ucrania, de la autonomía estratégica en defensa y energía, y la política comercial europea ha acuñado el término de autonomía estratégica «abierta». Además, el concepto parece tener significados distintos para distintos Estados miembros. Francia lo asocia con la soberanía, y los países de tradición más liberal temen que implique proteccionismo.

Pero el concepto de autonomía estratégica no es nuevo. Se menciona por primera vez en documentos oficiales en las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2013, refiriéndose a la política de defensa y seguridad, cuando se señala que una base tecnológica e industrial de defensa más sólida podría mejorar la autonomía estratégica de la Unión Europea (UE) y su capacidad para actuar de forma eficaz junto a sus socios. Posteriormente, en 2016, dentro de la Estrategia Global de la UE, un documento de afirmación tras las tensiones creadas entre los Estados miembros con ocasión de la Crisis Financiera, y de respuesta al formidable *shock* que supuso el Brexit, se resalta su importancia, otorgándosele un carácter más transversal a los diversos ámbitos de las acciones exteriores comunitarias. Así, utilizando las palabras de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en el año citado, Federica Mogherini, «La estrategia (global) alimenta la ambición de una autonomía estratégica para la Unión Europea».

Se reclama en el citado documento de estrategia una Unión Europea dotada de mayor unidad entre sus Estados miembros y con capacidad para ejercer un liderazgo global junto a sus socios, en un mundo multipolar, en el que ha emergido China como nueva gran potencia, tras la ola de intensa globalización iniciada al final del decenio de 1980 y cerrada en 2007, y en el que el orden multilateral creado tras la Segunda Guerra Mundial se revela cada día más endeble.

Las convulsiones que se han producido en la escena internacional desde aquella emblemática fecha, 2016, como consecuencia del encadenamiento de diversos acontecimientos de gran relieve, además del Brexit, comenzando con la llegada de Donald Trump a la

* Universidad Complutense de Madrid.

** Universidad Autónoma de Madrid.

Casa Blanca en EE UU, y sus guerras comerciales, siguiendo con la pandemia del coronavirus, y finalizando con la invasión de Ucrania por Rusia, origen de una nueva guerra en suelo europeo de gran impacto mundial, han favorecido de forma muy notable que ese objetivo de autonomía estratégica se haya incorporado a todos los ámbitos de la política comunitaria, hasta convertirse hoy en uno de sus principales ejes vertebradores. Se trata, pues, de la respuesta comunitaria a un orden internacional resquebrajado, en el que la geopolítica parece haberle hecho una OPA (oferta pública de adquisición) a la economía, al tiempo que urge el encontrar respuestas a amenazas de gran envergadura, como el cambio climático o la paz y seguridad mundiales. El ascenso del proteccionismo, la guerra comercial y tecnológica entre EE UU y China, las amenazas medioambientales y sanitarias, la ruptura y reconfiguración de las cadenas globales de valor y la inflación que ha seguido a la guerra en Ucrania ilustran ese escenario internacional tensionado, del que se desprende una elevada incertidumbre con respecto al futuro.

Resulta casi obvio que, ante este complejo panorama, los países comunitarios deban aunar y defender posiciones propias y dotarse de capacidad de intervención global, no sólo con la finalidad de defender sus intereses y valores, sino también con la de ayudar a la construcción de un nuevo orden mundial donde imperen la concordia, las fuerzas cooperativas y la búsqueda de nuevas normas e instituciones que regulen el curso de las relaciones internacionales. Es una responsabilidad que le compete como gran área económica, especialmente ahora que parece que, tanto EE UU como China, se han vuelto más introspectivas y prefieren operar al margen del sistema multilateral.

Desde esta perspectiva, la autonomía estratégica resulta en realidad un objetivo imprescindible, porque el marco aludido de rivalidad, confrontación y guerra tecnológica entre grandes potencias pone en evidencia la débil posición internacional de la UE, un área supranacional nacida tras la Segunda Guerra Mundial para evitar nuevas conflagraciones en el espacio europeo y aunar esfuerzos de desarrollo, y que por ello se ha comportado como un poder blando, no coercitivo y civil, ejercido principalmente a través de la concertación y cooperación con otros países, y del establecimiento de útiles marcos reguladores de productos y mercados (el llamado *Efecto Bruselas*). Sin embargo, a nadie escapa que la Unión ha contado con escasa capacidad para intervenir en los conflictos internacionales, algo por lo demás acorde con la reducida representatividad que las instituciones comunitarias poseen de los Estados miembros en una amplia variedad de frentes, comenzando por el de la defensa, que sigue desarrollándose bajo el paraguas de la OTAN.

La autonomía estratégica implica, por tanto, una transformación radical de esta situación, dotando de identidad y poder a la UE en sus acciones con respecto al resto del mundo. Persigue, pues, definir objetivos claros para la política exterior común en diferentes vertientes, así como garantizar los medios necesarios para conseguirlos con la máxima eficiencia, en colaboración con sus socios siempre que sea posible, pero de forma autónoma cuando sea necesario. Ello no sólo exige aunar voluntades entre los Estados miembros para definir intereses comunes (algo difícil especialmente entre los países de

Europa Occidental y los nuevos socios del Este), sino también configurar instrumentos eficaces de actuación.

Se busca, en definitiva, construir una Europa con capacidad de liderazgo global, comparable a los grandes actores internacionales como EE UU y China. Fiel a sus valores de la cooperación y el multilateralismo, la Unión aspira a tener un mayor peso internacional para contribuir, tanto a apaciguar la escena internacional, como a construir un nuevo orden internacional, donde impere la negociación y la cooperación, haciendo progresar el mundo, mediante la extensión de los bienes públicos globales fundamentales, la seguridad, la paz, la salud, la cultura, el desarrollo tecnológico y la detención del cambio climático.

Sin embargo, la Unión también reconoce que, ante el declive del multilateralismo y la cooperación, debe poder comportarse como una potencia más «carnívora» para que su posición sea tenida en cuenta por actores como Rusia, China, India o unos EE UU que cada vez parecen menos partidarios de la cooperación internacional.

Pero esta aspiración a convertirse en una potencia global, algo que los ciudadanos europeos aplauden, según indican los Eurobarómetros, exige también reducir dependencias excesivas de otros países, vulnerabilidades de índoles diversas, económicas, militares, sanitarias, industriales o tecnológicas, que limitan la capacidad de acción exterior y que pueden ser fuente de conflicto en el futuro. Por consiguiente, la autonomía estratégica no se concibe fuera de una política industrial y tecnológica más vigorosa. Tampoco sin una verdadera política de defensa común, incluso aunque se desarrolle bajo el paraguas más extenso de la OTAN. No se construyen relaciones políticas exteriores sólidas ni se defienden los propios valores sin incrementar la fortaleza económica de que se dispone, ni manteniendo una elevada dependencia económica o tecnológica de los bloques más potentes. También, resulta necesario cerrar las fracturas internas que los populismos y las crisis han abierto entre y dentro de los Estados miembros, ya que una política exterior fuerte se nutre de la cohesión interna.

Por consiguiente, siguiendo la expresión de la propia Comisión Europea en 2021 en su última estrategia de política comercial, titulada *Trade policy review: an open, sustainable and assertive trade policy*, la autonomía estratégica podría definirse como «la capacidad de la UE para tomar sus propias decisiones y dar forma al mundo que la rodea a través del liderazgo y el compromiso, reflejando sus intereses y valores estratégicos». No es algo que se puede conseguir en un tiempo definido, sino un proceso a largo plazo para que, como bien señala Josep Borrell, el actual Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común «los europeos tomen, cada vez más, las riendas de su destino, para defender nuestros intereses y valores en un mundo cada vez más hostil, un mundo que nos obliga a confiar en nosotros mismos para garantizar nuestro futuro» (*Staying on course in troubled waters. EU Foreign policy in 2021. European Union External Action, 2022*).

La exigencia de una visión a largo plazo viene dada, no sólo por la envergadura de la transformación de la Unión Europea que se busca, sino también porque el punto de

INTRODUCCIÓN

partida hoy es el de una integración económica e institucional entre los Estados miembros incompleta, y sometida a importantes tensiones, con algunos países dispuestos a ampliar y fortalecer las políticas comunes y al uso de la mayoría cualificada en la toma de decisiones, y otros, defensores de la opción contraria, la reducción de las competencias comunes, un mayor uso de los mecanismos de decisión intergubernamentales, y el mantenimiento de la regla de la unanimidad en la mayoría de las decisiones. De hecho, en los últimos años, los jefes de Estado y de Gobierno de la UE han menoscabado con cierta frecuencia el protagonismo de las instituciones supranacionales y de sus más altos representantes en la definición de prioridades políticas.

No obstante, la UE cuenta con algunos activos importantes que pueden hacer que el objetivo de la autonomía estratégica consiga abrirse paso poco a poco. Además de una historia de décadas que ha superado con éxito grandes retos, el último el de la pandemia, deben computarse entre tales activos una amplia población (casi quinientos millones de personas), el poder económico y regulatorio que emana del mercado único europeo, la política comercial europea, la segunda moneda de reserva global (el euro), la política de cooperación al desarrollo y, sobre todo, su poder blando: la mayoría de los ciudadanos del mundo todavía envidian el modelo europeo.

En cualquier caso, se han puesto ya en marcha diferentes programas de política industrial que impulsarán las transiciones ecológica y digital, así como las producciones basadas en tecnologías avanzadas (vehículo eléctrico, inteligencia artificial, bioquímica, farmacia, semiconductores, ciberseguridad, etc.) y se han impulsado diferentes acciones dirigidas a garantizar unas relaciones comerciales más equilibradas, seguras y sostenible con terceros países. También se pretende avanzar con rapidez en la reducción de dependencias excesivas en materia de comercio y de inversiones exteriores mediante nuevos instrumentos comerciales defensivos, así como promover la internacionalización del euro. Finalmente, ya se están reconduciendo las relaciones económicas con una China cada vez más asertiva, pero con la que no se persigue un desacoplamiento económico, y con unos EE UU que, mediante la Inflation Reduction Act y la Chips Act, destinarán más de 400.000 millones de dólares a subvencionar su industria para acelerar la transición energética y afianzar su liderazgo digital, aunque ello suponga violar las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

La autonomía estratégica no significa, pues, que la UE vaya a aumentar su proteccionismo. Es el área con una mayor apertura al comercio y la inversión internacional y no puede dejar de serlo, aun cuando surjan voces que defienden una política de *European Union First*. Por esta razón se habla de autonomía estratégica abierta. También debe evitarse el riesgo de una guerra de subvenciones con China y EE UU, como respuesta a los programas que están poniendo en marcha estos países, siendo la primera y principal tarea la de intentar disuadir a estas naciones de avanzar por el camino del proteccionismo, en lugar de hacerlo por el del progreso científico y tecnológico.

A nadie puede escapar que la UE se juega su identidad y, por tanto, su existencia (así se señala expresamente en la Estrategia Global para Europa de 2016), si no avanza

de forma decidida por el camino de la autonomía estratégica abierta. En todo caso, no sobrarán esfuerzos dirigidos a lograr que todos los Estados miembros entiendan la especial encrucijada en la que la UE se encuentra, ni tampoco aquellos otros orientados a garantizar que habrá políticas de solidaridad suficientes para evitar que las acciones emprendidas para el logro de la autonomía estratégica puedan causarles perjuicios. Debe asegurarse que una mayor intervención pública no irá en perjuicio de los Estados con menores recursos públicos, o que mayores exigencias medioambientales o de otro orden a las empresas no acabarán beneficiando sólo a las de mayor tamaño.

Este monográfico de *Información Comercial Española, Revista de Economía*, titulado «Autonomía estratégica» pretende profundizar en las distintas aristas del concepto de autonomía estratégica europea. Para ello, se combinan artículos de economistas, politólogos y expertos en relaciones internacionales, con el fin de deconstruir qué significa este complejo concepto en cada una de las áreas relevantes. A continuación, en las líneas que siguen, se presentan las diferentes contribuciones.

Este monográfico se abre con un artículo de **Pol Morillas** que presenta una visión política global y lleva por título «Autonomía estratégica y acción exterior europea: una mirada política e institucional». El autor parte de la idea de que 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, y concibe la autonomía estratégica como la última baza que posee Europa para reforzar su papel en un mundo fragmentado, de instituciones multilaterales debilitadas y crecientes enfrentamientos geopolíticos. Esta nueva política debe permitirle adaptarse a los nuevos parámetros del orden global y de las relaciones transatlánticas, por un lado, y dotarse de instrumentos y capacidades más robustas, por otro. La autonomía estratégica posee la ventaja de aunar diferentes aspectos de la política exterior y se sitúa entre el maximalismo de la integración europea plena y el minimalismo de los que no quieren ceder un ápice de soberanía nacional. Es, en todo caso, un concepto más desarrollado en el campo geopolítico que institucional. En el artículo, se examinan los obstáculos para hacer este concepto operativo, resaltando las diferencias de visión que poseen los Estados miembros con respecto al alcance de las acciones exteriores conjuntas, a la intensidad de las relaciones con EE UU, China y Rusia o al papel que debe desempeñar la OTAN. Finalmente, se proponen diversas líneas de actuación para vencer tales obstáculos gradualmente.

El siguiente artículo corre a cargo de **Irina Balteanu, Fructuoso Borrillo Egea, Demosthenes Ioannou, Iván Kataryniuk, Antonio Millaruelo de Lafuente, Javier J. Pérez y Francesca Viani** y lleva por título «La nueva geopolítica y la reinterpretación de las interdependencias económicas: ¿qué papel pueden jugar las políticas europeas?». Los autores comienzan estudiando los cambios que se han producido en el entorno económico internacional, que han conducido a una mayor incertidumbre, y afectado de forma fundamental a los países europeos, al tratarse de economías más abiertas al exterior que sus grandes socios comerciales, EE UU o China. Más adelante, estudian las vulnerabilidades económicas de la UE en sus relaciones con el resto del mundo, resaltando la

fuerte dependencia de las importaciones chinas, sobre todo en productos electrónicos, así como de los mercados anglosajones para la venta de las producciones químicas y farmacéuticas comunitarias. También sobresale la dependencia de los combustibles provenientes del exterior, en particular de Rusia. Las interdependencias financieras, aunque menos transparentes, no son menos importantes, destacando las que se crean a través de las inversiones directas de EE UU y China. El artículo se cierra con un enunciado de las políticas que permitirían reducir estas vulnerabilidades, incluyendo la necesidad de avanzar en el proceso de integración de Europa.

En el tercer artículo, **Román Arjona**, **William Connell** y **Cristina Herghelgiu** presentan «Una metodología actualizada para detectar las dependencias estratégicas de la UE». Tras una introducción que recoge los cambios que se están produciendo en el marco económico internacional y la respuesta que ofrece a ellos la nueva política de autonomía estratégica, los autores repasan los estudios realizados hasta ahora para identificar las vulnerabilidades productivas de la UE, para después presentar un nuevo análisis de las mismas. Este trata de mejorar el realizado previamente por la Comisión Europea, basado en los datos de comercio exterior de 5.200 productos que ofrece la estadística BACI, mediante el uso de una base de datos más apropiada (TRADE-FIGARO-EUROSTAT), la extensión del período de estudio a varios años, y un método más robusto para definir el riesgo de dependencia en un producto. Las producciones que ofrecen un mayor riesgo, debido a su elevada dependencia exterior, se encuentran en los sectores de salud, digital y renovables.

Alicia García-Herrero es la autora del siguiente artículo, el cuarto en el orden del monográfico, que lleva por título «China's concept of strategic autonomy is about dual circulation». La autora muestra los cambios que se han producido en la autonomía estratégica de China, desde la búsqueda de una sustitución de la demanda externa por la demanda interna tras la Gran Recesión (*rebalancing*) hasta llegar a la «doble circulación», una respuesta a los efectos de la guerra comercial y la pandemia. Bajo este último lema, el gigante asiático persigue reducir su dependencia de las importaciones del resto del mundo, sobre todo las de carácter intermedio, sin por ello renunciar a impulsar las exportaciones, que se irán nutriendo gradualmente de productos de mayor complejidad económica, conforme el país intensifica su apuesta por las tecnologías más avanzadas. Esta orientación de la autonomía estratégica está definida con mucha mayor nitidez que la de la UE, puesto que emana de un poder centralizado, y no resultará fácil de implementar, como toda política de sustitución de importaciones, al tiempo que tendrá importantes repercusiones para el resto del mundo, que verá cerrarse el mercado chino. La estrategia de la Franja y la Ruta es un complemento necesario de la «doble circulación».

Óscar Guinea Ibáñez es el autor del siguiente artículo, quinto en el índice, que lleva por título «La autonomía estratégica abierta: nuevas herramientas para un mundo geopolítico». Este autor presenta las ocho principales regulaciones que se han elaborado hasta ahora para hacer realidad la autonomía estratégica en las relaciones de la UE con el resto del mundo, desde el instrumento contra acciones coercitivas hasta el reglamento

contra la deforestación y despoblación forestal. Tras explicar el contenido de cada una de ellas, el autor establece una taxonomía, agrupándolas en función de tres objetivos: *i)* la justa competencia entre las empresas europeas y no europeas; *ii)* la seguridad o capacidad europea para responder a acciones coercitivas por parte de otros países; y *iii)* la sostenibilidad en términos medioambientales y la defensa de los derechos humanos. La mayor parte de las regulaciones tratan de garantizar un campo de juego equilibrado. El autor advierte de los peligros que todos los instrumentos analizados pueden tener sobre el comercio exterior europeo y concluye que, dado que representan un coste directo para los socios comerciales de la UE, resulta difícil imaginar de qué forma tales regulaciones podrían fomentar la apertura comercial hacia terceros países.

El sexto artículo se titula «The International Procurement Instrument (IPI): promoting a level playing field around the world» y está escrito por **Lucian Cernat**. El autor comienza constatando la importancia que las compras públicas poseen para los países desarrollados, para señalar a continuación que su provisión se ha caracterizado siempre por un sesgo doméstico (reserva para las empresas europeas), a pesar de los esfuerzos hechos desde la OMC y mediante la firma de diversos tratados comerciales para avanzar en su liberalización. Además, en los últimos 15 años, las medidas proteccionistas han tendido a aumentar. Precisamente como reacción a esta evolución, la UE, un área con una tasa de apertura a la competencia exterior relativamente alta en este ámbito, ha promulgado una nueva normativa liberalizadora en 2022, el Instrumento de Contratación Pública Internacional, que refleja la idea defendida ya desde 2010 de que el libre acceso a las compras de las Administraciones públicas favorece el crecimiento y la creación de empleo. El objetivo que se busca con esta nueva normativa es que la UE disponga de un instrumento para negociar la eliminación de barreras al acceso a las compras públicas en terceros países, otorgándole la posibilidad de aplicar restricciones a las operaciones de las compañías foráneas en los mercados comunitarios si ello no es posible.

El siguiente artículo, séptimo en el cómputo global, es de **Rafael Myro y Rosario Gandoy** y lleva por título «La apuesta europea por la política industrial». Los autores analizan las dificultades que presenta la reindustrialización europea y explican por qué puede esperarse poca ayuda de un proceso de *reshoring* de empresas que muchos anhelan. A continuación, definen cuatro grandes objetivos para la política industrial europea y analizan las acciones emprendidas en dos importantes apartados, los de transición ecológica y transición digital y semiconductores, así como en el trascendental terreno de la política de innovación.

El octavo artículo incluido en el monográfico es obra de **Gonzalo León Serrano** y se titula «Soberanía tecnológica: visión geopolítica desde la Unión Europea». El autor comienza definiendo la soberanía tecnológica como la capacidad de un territorio para proveerse de las tecnologías que considera críticas para su bienestar y competitividad, para, a continuación, señalar el papel habilitador que posee para la autonomía estratégica. Más adelante, resalta las vulnerabilidades tecnológicas de la UE, así como las dificultades que la Unión ha tenido para reducirlas. En apartados posteriores, enuncia el

camino para avanzar hacia una verdadera soberanía tecnológica, definiendo para ello un área de poder inteligente que se encuentra entre el poder blando, en el que la UE ha sobresalido, y el poder duro. Forma parte de ese camino la apuesta por la soberanía en los terrenos energético, industrial, militar y digital, así como el desarrollo del talento. Finalmente, analiza el papel de España en esa trayectoria europea.

En el siguiente artículo, el noveno, **Antonio Fonfría** firma el artículo que lleva por título «La industria de defensa europea frente a la autonomía estratégica». El autor resalta cómo la defensa aparece como uno de los primeros ámbitos necesitados de autonomía estratégica, ya en la década de los años 90, como consecuencia de la dificultad de actuar de manera coordinada en conflictos internacionales, como el de los Balcanes. Tras ofrecer diferentes visiones de este nuevo concepto, analiza las dificultades que existen para una verdadera política de defensa común apoyada en una industria militar eficiente y con capacidad innovadora, que es lo que exigiría una verdadera autonomía estratégica.

El décimo artículo tiene como autora a **Aurèlia Mañé-Estrada** quien, bajo el título de «El Plan *REPowerEU* bajo el prisma de los fundamentos de la política energética europea» discute si iniciativas como el Plan *REPowerEU*, lanzado tras la invasión rusa de Ucrania, son las adecuadas para aumentar la autonomía energética europea. Para ello, realiza un recorrido histórico del contexto en el que este plan se ha de desplegar. La conclusión a la que se llega es ambivalente. Aunque este plan podría suponer un avance significativo en la política energética de Europa, podría también reforzar su subordinación en el marco del orden energético mundial.

Finalmente, el artículo que cierra el número, el undécimo en el cómputo, es obra de **Oswaldo García-Hernán Ordóñez** y se titula «Dependencia exterior y acuerdos comerciales con América Latina». El autor analiza las vulnerabilidades de España en materia de exportaciones e importaciones, para después examinar en qué medida podrían reducirse, reforzando los lazos comerciales con Mercosur, México y Chile, a través de la aplicación del acuerdo ya firmado con Mercosur y de la modernización y ampliación de los acuerdos firmados con Chile y México a principios de este siglo. Concluye que tales acuerdos ofrecen grandes posibilidades de diversificar el comercio exterior, reduciendo las vulnerabilidades detectadas, y que esta conclusión no sólo es válida para España, sino también para el conjunto de la Unión Europea.