



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO



Universidad Nacional de Rosario (UNR)

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Licenciatura en Relaciones internacionales

Tesina de grado

“La autonomía estratégica de la Unión Europea: Entre la iniciativa propia y las presiones externas”

Autor: Angel Juan Gentiletti

Correo: juangentiletti@gmail.com

Legajo: G-2659/1

Directora: Maria Victoria Alvarez

Introducción

En la segunda década del siglo XXI, diferentes crisis y acontecimientos pusieron a la Unión Europea (UE) en vilo y frente a una prueba de fuego. La anexión de Crimea por parte de Rusia, la desestabilización de Medio Oriente y norte de África a causa de las primaveras árabes, la proclamación del entonces Estado Islámico, los atentados terroristas en suelo europeo, las crisis de refugiados, generaron un entorno estratégico complejo, fragmentado y con cambios e incertidumbres constantes dentro de la UE y en su vecindad. Otros sucesos del mismo tenor fueron: la elección de Donald Trump en Estados Unidos, que afectó el vínculo transatlántico¹, el desarrollo de amenazas internas por el asedio de las fuerzas euroescépticas y la salida del Reino Unido de la UE. A estos desafíos se añaden el incremento de la influencia de China en los objetivos de política exterior europea, la disrupción tecnológica y la crisis sanitaria y económica del Covid-19 a partir del 2020. Con los sucesivos factores externos actuando como presiones, Bruselas ha tenido que reaccionar para evitar que sus intereses resultaran dañados y salir de “una crisis existencial”². En otras palabras, el orden internacional liberal en el que fue fundada la UE se encuentra debilitado y bajo constante asedio.

Si bien la Unión Europea ha comprendido que el multilateralismo es una de las principales herramientas de su actuar internacional, esto no implica desconocer que otros actores, incluyendo sus miembros y socios tradicionales, pueden decantarse oportunamente por el unilateralismo en ciertas circunstancias. La publicación de un documento oficial de gran relevancia, la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad (EUGS, por sus siglas en inglés) en 2016, se entiende como una manera de reconocer este deterioro en la legitimidad y funcionamiento del multilateralismo.

La EUGS de la anterior Alta Representante de la Política Exterior y Seguridad de la UE (AR), Federica Mogherini³, apareció como un documento que servía como una reafirmación de la voluntad de la UE para sobrevivir, para mantener su posición como

¹ Trump cambió la política exterior hacia Cuba e Irán afectando la estrategia europea, anunció la imposición de aranceles al acero y aluminio europeo, bloqueó el órgano de solución de controversias de la Organización Mundial del Comercio (OMC), se retiró del Acuerdo de París y del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, entre otras acciones.

² Palabras del entonces presidente de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker (Euronews, 14 de septiembre, 2016).

³ Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad desde el 1 de noviembre de 2014 al 1 de diciembre de 2019.

un actor relevante en el escenario mundial. La, para entonces, nueva Estrategia Global de Bruselas se presentaba como una actitud proactiva hacia el entorno político. Mogherini (2016) reconoció que la EUGS alimentaba la ambición de una autonomía estratégica en la que el poder simbólico no bastaba, y que la UE para ser creíble debía incrementar su poder en materia de seguridad y defensa. El objetivo de Mogherini era activar todos los mecanismos del Tratado de Lisboa (en vigor desde 2009) para avanzar hacia el fortalecimiento de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), una de las áreas donde menos avanzada la integración se encontraba.

Desde entonces, la Unión se ha mostrado más precavida ante un clima geopolítico inestable. El distanciamiento en las relaciones con Estados Unidos durante la administración de Trump, principal garante de seguridad europeo a través de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), ha acelerado este proceso. El escepticismo de la administración Trump en el tradicional vínculo de seguridad atlántico abrió la puerta a una mayor autonomía europea en su propia seguridad, aunque actualmente, a raíz de la invasión rusa en Ucrania, este impulso propiamente europeo pierde algo de brillo frente al fortalecimiento de la OTAN liderada por la administración demócrata de Biden.

Aun así, la noción de autonomía estratégica ya se ha instalado en los pasillos de Bruselas y en las capitales de los Estados miembros. En los últimos años, este concepto, a pesar de haber nacido en la dimensión de defensa y seguridad, ha ido penetrando diferentes áreas de políticas. Se ha ampliado producto de la intensificación de la competencia entre Estados Unidos y China que afecta la política internacional, los mercados y las cadenas globales de valor, la disputa por el control del ciberespacio y la información, la trama del gas ruso y la invasión a Ucrania, y el cambio climático. La autonomía estratégica aparece como una respuesta que Bruselas lanza hacia el resto del sistema internacional y sus actores, frente al impacto que estos factores externos tienen sobre la UE.

La Comisión Europea actual, presidida por Ursula von der Leyen (desde el año 2019), retoma la apuesta de Mogherini por fortalecer los pilares de seguridad y defensa al asumir el desafío de una Europa “geopolítica” (El País, 2019). Pero la Europa geopolítica indica también la necesidad de mayor poder económico. Para eso la UE, en el plano interno, busca fortalecer su mercado único impulsando aquellas industrias

estratégicas; y en el plano externo, promueve reformas del sistema multilateral y trabaja bilateralmente con socios claves con el objetivo de modelar el orden internacional.

Por otro lado, el comercio era tradicionalmente un área donde la UE se veía con una posición fuerte en un entorno con reglas de juego claras. Pero las incipientes tensiones geopolíticas entre China y Estados Unidos, la parálisis en las negociaciones multilaterales y la consiguiente utilización del comercio para objetivos geopolíticos, ha afectado el sistema multilateral del comercio. Este factor, sumado a la pandemia, han hecho que la UE comience a replantear su política comercial, las políticas que hacen al funcionamiento del mercado interno y la protección de datos digitales de sus ciudadanos. La UE ahora busca reperfilarse su política comercial, fortalecer su mercado único y la gestión del ciberespacio para adecuarse al nuevo contexto.

Si ya la UE venía teniendo una segunda década del nuevo siglo complicada, el año 2020 inauguró con una pandemia de Covid-19 que acentuó las tendencias previas. Con el diario de hoy, la UE logró mostrarse como una estructura resiliente y que brindó contundentes respuestas al pedido de auxilio de las economías de sus Estados miembros con el programa *NextGenerationEU*⁴.

Tanto la pandemia como la reciente invasión rusa a Ucrania se interpretan como elementos catalizadores del desarrollo de la autonomía estratégica. Ambos eventos han demostrado a Bruselas que esta nueva caja de herramientas se vuelve cada vez más imprescindible en un orden internacional más difuso y complejo, donde la UE debe dar una prueba de fuerza a los demás actores del sistema si quiere sobrevivir.

Como se verá a lo largo de este trabajo, la autonomía estratégica se entiende entonces como un concepto polisémico, que aparece referido a un área de política y luego se ramifica hacia otras áreas. Está en permanente desarrollo, y los diferentes actores políticos lo asumen y lo entienden de diferente forma según intereses variados.

Tres dimensiones de la autonomía estratégica son analizadas aquí de las tantas que hay en desarrollo en la actualidad: seguridad y defensa, comercio y tecnología digital. En cada una de ellas se buscará demostrar cómo el impacto de los factores sistémicos tienen mucho que decir en términos de activación y desarrollo de la autonomía

⁴ NextGenerationEU es un instrumento temporal de recuperación dotado con más de 800 000 millones de euros que contribuirá a reparar los daños económicos y sociales inmediatos causados por la pandemia de coronavirus. La Europa posterior a la COVID-19 será más ecológica, más digital, más resiliente y mejor adaptada a los retos actuales y futuros (Comisión Europea, s/f).

estratégica. Del universo de factores externos, este trabajo tomará algunos de ellos para mostrar el impacto que generan en las tres dimensiones de la autonomía estratégica antes señaladas. Estos factores externos, definidos como impulsos o presiones (Sus, 2017; Rye Olsen, 2022; Smith, 2018) son: los cambios de administraciones en Estados Unidos, la irrupción de China como *global player* en el orden internacional, la creciente asertividad rusa y la salida del Reino Unido de la UE (Helwig, 2020; Tocci, 2017; Drieskens, 2017; Cladi 2017; Art, 2004; Silva, 2022) . El Brexit es entendido en este trabajo como un factor externo y no interno, en tanto que todo el proceso de negociación entre Bruselas y Londres sobre temas pendientes (por ejemplo seguridad y comercio) se produjo considerando al Reino Unido como un tercer Estado, y no como un Estado miembro. Un tercer Estado que, además, por momentos, se mostró férreamente reacio a ceder en algunas cuestiones (como analizaremos a lo largo de los diferentes capítulos).

La elección de estas tres dimensiones responde a dos decisiones. En primer lugar, a una cuestión metodológica, ya que excede a los requisitos de una tesina de grado, poder aglutinar todas las áreas políticas donde se ensaya autonomía estratégica y todas las posibles áreas donde empieza a explorarse en el marco de la UE. En segundo lugar, la elección de estas tres dimensiones se justifica por el gran trayecto de los avances realizados en pos de alcanzar la autonomía estratégica. Esto no quita desconocer que existen contundentes avances en otras áreas políticas como carrera espacial, energía y medioambiente.

La hipótesis de este trabajo es que la autonomía estratégica de la Unión Europea, en sus dimensiones de seguridad y defensa, comercial y digital, termina siendo moldeada y definida, en última instancia, por la presión de los factores externos del sistema internacional. El recorte de estos factores, como se mencionó, son los cambios de administraciones de Estados Unidos, el ascenso de China, la creciente asertividad rusa y la salida del Reino Unido de la UE. Para cada una de las dimensiones a analizar, estos factores han incidido, y lo siguen haciendo, con diferentes formas e intensidades. Consideramos que estos cuatro factores externos son los que mayor incidencia han tenido en la activación de la autonomía estratégica, y que continúan teniendo en su puesta en marcha, por momentos impulsando la autonomía pero, por otros, ralentizando u obstaculizando el proceso.

Por lo tanto, el objetivo de este trabajo es analizar cómo son los factores externos los que definen en gran medida lo que la autonomía estratégica de la UE es y puede llegar a ser. Son los factores externos entonces los que terminan marcando la agenda europea de autonomía estratégica. Independientemente de que exista un entramado institucional virtuoso, que permite construir consensos y tomar conciencia del entorno adverso de la Unión, el motor de la autonomía estratégica, para que tanto los Estados miembros como las instituciones de Bruselas (principalmente la Comisión Europea, el Consejo de la Unión Europea y el Consejo Europeo) actúen, aparece, en gran medida, en la incidencia de los factores externos. Para demostrar esta hipótesis y arribar a este objetivo general, se buscará analizar la incidencia de los factores externos anteriormente mencionados en cada una de las tres dimensiones señaladas.

Concretamente, el primer objetivo específico es mostrar la relación entre estos factores externos y la activación y desarrollo de la autonomía estratégica en la PCSD. El segundo objetivo específico es identificar la relación entre las presiones externas y la activación y desarrollo de la autonomía estratégica en la redefinición de la política comercial común y de las políticas principales que hacen a la regulación de mercado interno, como lo es la política industrial. Por último, el tercer objetivo específico, es precisar la relación entre las presiones externas y la activación y el desarrollo de la autonomía estratégica en el campo digital.

Por último, dado el objeto de estudio y sus particularidades, la misma elaboración de un marco conceptual sobre lo que los europeos entienden por autonomía estratégica se encadenó conjuntamente con la construcción del estado del arte. Arribar a una definición de autonomía estratégica vino acompañada de la necesidad de recolectar los principales debates académicos y los diferentes enfoques sobre la autonomía estratégica. Por ello, el capítulo 1 realiza un recorrido de los principales componentes de la autonomía estratégica, su surgimiento, y los debates actuales que encierran algunos de los principales problemas que la UE enfrenta a la hora de activar su autonomía estratégica en acciones concretas con resultados tangibles. El segundo capítulo analiza la puesta en marcha de la autonomía estratégica en su dimensión militar, mientras que el tercero analiza la activación en la dimensión comercial. Por último, el cuarto capítulo recoge los principales avances de la UE en el universo digital para alcanzar la soberanía digital.

Capítulo 1

Conceptualizando la autonomía estratégica: Debates y definiciones

Como se adelantó en la introducción, se puede afirmar que el origen del concepto de la autonomía estratégica es militar. Es por esto que, a nivel europeo, existe consenso académico a la hora de ubicar su tímido germen de aparición con la Declaración de Saint Malo⁵ de 1998. En esa cumbre histórica, Francia y Reino Unido negociaron lo que supuso el primer impulso a la dimensión operativa (en términos de Arteaga, 2017) de la autonomía estratégica. Chirac y Blair resaltaron que, para que la UE estuviese en condiciones de desempeñar su papel en el escenario internacional, se debía tener la intención de dotar a la UE con capacidad de acción autónoma, respaldada por fuerzas militares creíbles, los medios para decidir usarlos y una disposición para hacerlo, a fin de responder a las crisis internacionales (Lopez Jacoiste, 2020). Con el objetivo de no duplicar y no crear un ejército europeo, la actuación autónoma se fijó inicialmente en unos objetivos de fuerza (Headline Goal 2003) de 50.000 a 60.000 soldados capaces de ser desplegados en 60 días (Arteaga, 2017).

Si bien la Declaración no hace referencia específica y explícita al término “autonomía estratégica”, sostenemos que allí se encuentran contenidas las primeras tímidas apariciones de los componentes centrales, de lo que en los años venideros se llamará autonomía estratégica. Además, Saint Malo representa un suceso histórico por el hecho de tratarse de un gran acuerdo entre los dos poderes nucleares de Europa, que encarnan diferentes maneras de concebir el proyecto europeo de defensa: un Reino Unido fuertemente defensor del proyecto atlantista donde Estados Unidos se presenta como el garante de la seguridad del continente europeo, y una Francia con una tradición mucho más nacionalista.

Sin embargo, esta idea “revolucionaria” que se plasma en la Declaración de Saint Malo, no surgió de manera espontánea. Esta idea de dotar “con una capacidad de acción autónoma” puede rastrearse en una vieja tradición francesa. En este sentido, Lefebvre

⁵ La Cumbre de Saint Malo se considera un hito en la historia de la política de seguridad y defensa europea. Con el desastre de la guerra de los Balcanes como trasfondo, los dos principales poderes militares de Europa habían logrado concertar una iniciativa en conjunto tras la pobre performance en las guerras balcánicas, despertando también, el recelo de Estados Unidos.

(2021) sostiene que deriva de la idea gaullista⁶ de independencia (basada particularmente en la disuasión nuclear nacional) e hizo una aparición en el Libro Blanco de Francia de 2013⁷, donde se hablaba de “la autonomía francesa de decisión y acción” basada en “el control nacional de las capacidades vitales para su defensa y seguridad” (Lefebvre, 2021) como la “libertad de evaluación, planificación y comando”, que son la base de la libertad de decisión y de acción operativa (Valles Perez, 2019). Desde este punto de vista, resulta creíble entonces el intento francés de promover su idea a nivel europeo de autonomía estratégica.

En esta línea, Miró (2022) busca entender el proceso de europeización de este concepto de origen francés. Demuestra que, a medida que los intentos de articular a los Estados miembros de la UE a la OTAN fallaron a lo largo de la década de 1990⁸, la noción de autonomía estratégica se europeizó progresivamente, articulada con una transición hacia un escenario internacional cada vez más conflictivo durante la década de 2000. De manera paralela, sostiene Miró, se fue descubriendo un deseo creciente de buscar la autonomía con respecto a Estados Unidos, sin dejar de ser su socio cercano. Con esto, hay que ser rotundos a la hora de explicar que la asociación estratégica entre ambos no estuvo en peligro, ya que a pesar de estos roces, Europa se había “subido” al momento unipolar de primacía estadounidense como resultado del fin de la guerra fría y la disolución de la Unión Soviética. Además, no hay que olvidar que la misma Unión Europea es, en parte, un proyecto geopolítico de Estados Unidos, y que mucho de su proceso de ampliación se debe al fuerte apoyo nortamericano. Con Estados Unidos, la UE comparte un proyecto y valores comunes, desde al menos el fin de la segunda guerra mundial.

Empero, fue la guerra en Irak (2003) la que marcó una nueva crisis en el vínculo transatlántico, volviendo a reflatar con contundencia la idea de autonomía estratégica para alcanzar la independencia de Europa en términos estratégico-militares y responder

⁶ Charles de Gaulle mantuvo una política y una retórica muy crítica hacia la OTAN, acusándola de ser una organización que respondía a los intereses egoístas de Reino Unido y Estados Unidos, relegando a Francia a un estatus inferior. De Gaulle terminó impulsando la salida de Francia del Comando Aliado, estructura militar a la que el país galo recién se reintegró en 2007.

⁷ También ha aparecido en el Libro Blanco de Defensa de Francia en décadas anteriores, pero con otros enfoques. En la edición de 1972 apareció como sinónimo de independencia nacional, luego como la defensa del territorio nacional (1994) y también como libertad de decisión y acción del Jefe de Estado (2008) (Valles Perez, 2019).

⁸ Como se mencionó en otro apartado, la desestabilización de los Balcanes por la disolución de Yugoslavia y los consecuentes ataques serbios para mantener la unidad frente a las fuerzas de desintegración, condujeron a una situación de catástrofe total dentro de una parte del continente europeo.

a la debilidad del vínculo con Estados Unidos en un contexto internacional de tensiones en los Estados vecinos de la UE (Van der Abeele, 2021). Para ese entonces, las relaciones con el principal aliado, Estados Unidos, estaban tensas, el futuro del rol de la OTAN era incierto y los Estados miembros estaban divididos. Al mismo tiempo, la UE atravesaba su proceso de expansión más grande hasta nuestros días (Bartels & Kelnner, 2017). Con este último acontecimiento, sumado a los sucesos balcánicos de los noventa, empezamos a percibir cómo la buena o mala relación con Estados Unidos, incide desde los comienzos en la idea europea de una autonomía estratégica.

Nuevamente, fue a partir de 2011, habiendo atravesado una fuerte crisis económica y comenzado a percibir un deterioro de seguridad en el vecindario cercano⁹ (Norte de África y Medio Oriente), que la Comisión Europea instó a una mayor autonomía estratégica con un enfoque industrial que incluía el acceso a tecnologías elementales y la seguridad de abastecimiento para salvar la base tecnológica e industrial de la defensa europea (Arteaga, 2017). El término explícito de “autonomía estratégica” fue primero incluido en las conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2013 (EUCO 217/13) como un objetivo para desarrollar la defensa europea y las capacidades tecnológicas e industriales (Fabry & Veskoukis, 2021).

La autonomía estratégica continuó avanzando por ese carril hasta que en junio de 2015 el Consejo Europeo encargó a la entonces AR, Federica Mogherini, actualizar la Estrategia Europea (Arteaga, 2017). En ese sentido, Mogherini logra dar los primeros pasos en la materialización de este proceso de “revisión estratégica” en curso que culminaría con una estrategia europea amplia sobre cuestiones de política exterior y de seguridad capaz de identificar y describir los intereses, prioridades y objetivos de la UE, amenazas, desafíos y oportunidades existentes y en evolución, y los instrumentos de la UE y los medios para cumplir estos puntos (Barrinha, 2016).

En base a la bibliografía consultada, además de este breve recorrido de los “momentos autonómicos” latentes dentro de la Unión Europea, es posible identificar un conjunto de autores que se proponen abordar los avances dados por la Unión hasta el presente en materia de autonomía estratégica. Helwig (2020) recurre a tres dimensiones de autonomía: institucional, material y política. Por un lado, la autonomía institucional

⁹ Hace alusión a la Política Europea de Vecindad contenida dentro de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Rige las relaciones de la UE con 16 de sus socios meridionales y orientales más próximos. Se centra en la estabilización de la región en términos políticos, económicos y de seguridad.

refiere a en qué medida las instituciones de Bruselas facilitan la acción colectiva, como el proceso de toma de decisiones, las capacidades de planificación de políticas y el grado de transferencias de competencias de los Estados miembros a la UE. Por otro lado, la autonomía material contiene la disposición de los Estados a poner en común y compartir sus recursos críticos, y la capacidad que tienen para el desarrollo industrial de sectores estratégicos. Por último, la autonomía política implica una cultura estratégica y una convergencia política para dar respuestas.

Conectado con esta última dimensión que propone Helwig (2020), un problema recurrente a la hora de construir autonomía estratégica aparece con la necesidad de avanzar en una cultura estratégica común como requisito indispensable. Para la academia, la autonomía estratégica requiere de un nivel político adecuado con el respaldo de una cultura estratégica coherente. Son diferencias culturales que gravitan sobre cada cambio de gobierno, coalición o proceso electoral, poniendo en riesgo la materialización de la autonomía estratégica (Arteaga, 2017).

La habilidad de la UE para priorizar y desarrollar políticas puede terminar siendo obstaculizada entonces por la diversidad de intereses dentro de la Unión. Bretherton & Vogler (2013) identificó este problema como falta de coherencia y distingue entre tres tipos: vertical, horizontal e institucional. La vertical denota hasta qué punto las políticas exteriores de los Estados miembros son consistentes entre ellas y complementarias con las formuladas por Bruselas. Los niveles más altos de coherencia en esta categoría aparecen en la política comercial común. En la coherencia horizontal entran en juego las tensiones entre sectores políticos que impiden una formulación e implementación de políticas. Finalmente, la coherencia institucional refiere a la política interna de Bruselas y la coordinación entre sus propias instituciones. El adecuado nivel político no se presenta como el único problema para construir autonomía estratégica. Ésta debe complementarse también con un esfuerzo presupuestario por parte de los Estados miembros y de los fondos comunes de la UE (Arteaga, 2017) y aquí entra a jugar la dimensión material de la que Helwig (2020) nos habla.

Esta investigación no tiene como objetivo detectar los problemas internos a la hora de activar la autonomía estratégica, ni tampoco ahondar en fallas dentro de las instituciones que dificultan su puesta en marcha. Nuevamente, el foco estará puesto en los impactos sistémicos detallados en la introducción. Aun así, no podemos desconocer los aportes de

diferentes académicos europeos que contribuyen a tratar de hallar soluciones a estos problemas del nivel interno.

Volviendo a la EUGS de Mogherini del 2016, cuando aparece el término de autonomía estratégica, éste aparece haciendo referencia a objetivos específicos dentro de la seguridad y la defensa, en su concepción más tradicional. Respecto a la Estrategia de la AR, Sus (2017) recoge la división de la academia sobre los alcances de ese documento oficial. Algunos académicos critican la falta de estrategia y de claridad a la hora de priorizar y vincular los instrumentos existentes con los objetivos de la Unión (Smith, 2017), mientras que otros señalan que la EUGS sí identifica claramente los objetivos e intereses de la UE y, alejándose de la visión utópica de la democratización como actitud rectora en sus relaciones con la mayoría de sus vecinos, plantea el concepto de “*pragmatismo basado en principios*” que reconoce los límites del poder transformador de la Unión hacia terceros países (Biscop, 2016).

De acuerdo a Tocci (2017) el *pragmatismo basado en principios* implica “mirar al mundo como es, acercándose a los desafíos y oportunidades, pero viviendo de acuerdo a los propios principios y respondiendo mejor a las visiones de los demás”. Se trata entonces de remover esos “lentes moralistas” y mirar de forma pragmática, mirando al mundo como es y no como gustaría que se viera. Significa aceptar diferentes fórmulas para construir sociedades y Estados resilientes, apoyando hojas de ruta para llegar a la paz, trabajando con organizaciones regionales y actores locales.

En este trabajo, apuntamos a la debilidad que esta idea de *pragmatismo basado en principios* tiene. A efectos prácticos, trabajar en pos de la concreción de intereses materiales y sensibles de la UE, puede llevar, en muchos escenarios, a tener que dejar de lado la matriz idealista. Pareciera entonces que este tipo de pragmatismo aparece como una proclama, un método y aspiración difícil de alcanzar; o que al menos resulta difícil perseguir en toda acción externa que la UE se proponga. El *business as usual* se presenta como una constante cuando se trata del vínculo que la UE tiene con otros Estados cuyos regímenes no se adaptan a los postulados de democracia liberal, pero que detentan recursos o posiciones estratégicas. Sin ir más lejos, recientemente por ejemplo, la necesidad de asegurar cadenas de suministros de materias primas críticas, a raíz de la invasión rusa a Ucrania (un factor externo), ha llevado a la Unión Europea a acercarse a

países con regímenes híbridos de regiones como África y Asia Central, para poder atender sus necesidades materiales tangibles¹⁰.

Como hemos señalado en la introducción de este trabajo, la autonomía estratégica no es un término que se restringe al ámbito militar. En este sentido, los cambios globales acaecidos en el último lustro han llevado a la comunidad académica y la dirigencia política europea a desarrollar una interpretación más amplia de la autonomía estratégica como un nuevo diseño de la acción exterior de la UE. Como señala Helwig (2020), la interpretación global de la autonomía estratégica ha adquirido mayor relevancia al compás de la competencia creciente entre China y Estados Unidos, y las disrupciones de la pandemia. Se consideran también las magras capacidades en materia comercial y tecnológica que la Unión dispone en su inventario. El motor del debate deja de ser exclusivamente la declinación de Washington como proveedor de seguridad, para incluir también el ascenso y las crecientes dependencias con China. Lo que resulta expuesta es la incómoda situación que tiene la UE en la creciente competencia geo-económica.

Ahondando con mayor profundidad en la bibliografía consultada sobre autonomía estratégica, se ha encontrado que diversos enfoques teóricos de las relaciones internacionales han sido aplicados para abordarla. Los aportes sobre *actorness* han sido claves para entender el diseño de la acción externa de la Unión Europea. En pocas palabras, dentro de esta escuela, se busca identificar y reflexionar sobre los elementos o cualidades que hacen que la UE sea reconocida como un actor global. Drieskens (2017) señala que el funcionamiento de la Unión es influenciada por el contexto externo en el cual opera. En este sentido afirma que, si bien el Tratado de Lisboa ha dotado a la UE con fuertes instrumentos que consolidan su posición como actor global, esto no implica que el contexto externo pueda mitigar estos avances institucionales.

Otra variable que se ha tenido en cuenta a la hora de estudiar a la UE como un actor global estratégico y autónomo, es analizando el poder que ésta detenta en las negociaciones internacionales. Autonomía estratégica es también hacer mejor uso del potencial de Europa en el sistema de Naciones Unidas y otros regímenes internacionales

¹⁰ Entre tantos otros, los acercamientos dados hacia Azerbaiyán, Kazajistán, por necesidades energéticas, son un ejemplo de cómo en determinadas situaciones Bruselas pasa por alto la baja calidad democrática y denuncias de violaciones de derechos humanos. Algo similar sucede con Egipto, socio incómodo para Europa (desde el golpe de 2013) en el norte de África en la lucha contra el terrorismo y flujos migratorios.

(Helwig, 2020). Una negociación exitosa, donde la UE pueda plasmar sus intereses y modificar la conducta de terceros, es una manera de llevar adelante su autonomía estratégica. En el capítulo 3 podremos constatar que es dentro de la Organización Mundial del Comercio (OMC) donde la UE más ha podido conseguir sedimentar tanto una postura común dentro de sus 27 miembros como hacia los terceros actores.

Hoy en día, de acuerdo a Delreux (2014), la UE es totalmente reconocida por los demás actores del sistema, y en algunas *issue-areas*, goza de una posición firme y respetada. Sin embargo, un elemento que hace a la condición de su maniobrabilidad negociadora que no puede minimizarse, es la limitación que le ponen los mismos Estados miembros en ciertos temas. Ghering (2013) sostiene que para ganar capacidad de acción, una organización como la UE debe ganar autonomía que le permita reflejar las decisiones colectivas de los Estados miembros y que puedan ser atribuidas a ellos. La autonomía organizacional (en términos de Ghering, 2013) deriva de políticas establecidas que reflejan el aprendizaje institucional sobre cómo mejorar una determinada área de las relaciones internacionales. Además, debe ser capaz de poder ganar control sobre una cantidad significativa de recursos de gobernanza, que resulta clave a la hora de poder incidir en la conducta de los actores en sus zonas de influencia.

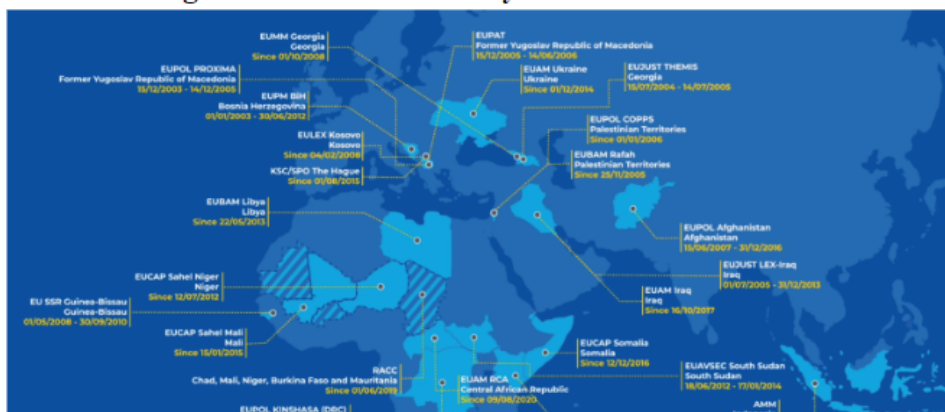
Analizar la autonomía estratégica de la UE dentro de la cooperación internacional y los regímenes internacionales, permite reforzar la idea de que esta nueva matriz de política exterior europea es compatible con el objetivo de fortalecer el multilateralismo. Muchas veces la palabra autonomía lleva a confusiones y malas lecturas, especialmente cuando se la concibe como sinónimo de autarquía o aislacionismo. El compromiso de la Unión con el multilateralismo resulta intachable, aunque advertimos que es cierto que “estar listos para actuar cuando no sea posible con los socios tradicionales” puede abrir la puerta a un gran resquebrajamiento de este compromiso defendido por Europa.

El *actorness* que la UE detenta dentro de los regímenes internacionales se escurre cuando se transpola a otras *issue-areas* como la seguridad internacional. En este sentido, la UE tiene casi una total incapacidad como actor válido en lo que respecta a la seguridad. Los Estados miembros han retenido el control de sus capacidades militares y continúan siendo recelosos a la hora de ceder soberanía en este dominio. Frente a una crisis de seguridad, han respondido de diferentes maneras. Tradicionalmente han usado sus activos disponibles bajo el marco de alguna organización (OTAN o Naciones

Unidas), pero también han actuado de manera unilateral, o se han unido a alguna coalición *ad hoc* (Gehring & Urbanski & Oberthur, 2017).

En materia de defensa de su territorio, continúan confiando en la OTAN, antes que en la PCSD, y esto continúa siendo así (y hasta ha llegado a reforzarse) desde la invasión rusa en Ucrania. La excepción solo aparece en el caso de las misiones militares y civiles en terceros Estados (como Mali, República Centroafricana, Somalia e Irak), pero que solo tienen el fin de asesoramiento o entrenamiento de fuerzas policiales, y con recursos muy

Figura 1: Misiones civiles y militares de la PCSD



Fuente: SEAE (2023)

limitados (Gehring, Urbansky & Oberthur, 2017). Como se observa en la Figura 1, la mayoría de las misiones desplegadas tienen carácter civil y no militar. A su vez, estas últimas tienen una naturaleza híbrida, donde el poder militar actúa de manera complementaria y testimonial.

A pesar de la ausencia de una capacidad militar, la Unión puede actuar como una gran potencia cuando corremos el análisis hacia otras áreas de política. Y acá aparece el punto donde la noción de autonomía estratégica se muestra como una propuesta atractiva para incrementar la posición de la UE como un actor de peso en el sistema.

En otras palabras, su reconocimiento como actor en el tablero internacional no está sustentada en ser un poder militar. Lo que le otorga su lugar en la política de poder es la fuerza de su mercado único con un fin instrumentalista y como mecanismo de presión. De acuerdo con Lefebvre (2021), Europa como potencia se ha convertido en una realidad, esencialmente por su poder económico y normativo. Es una potencia debido al poder de su mercado y sus regulaciones (política de competencia y en protección de datos, por ejemplo), pero también lo es por su poder comercial, como hemos

adelantado. La UE ha firmado cincuenta tratados de libre comercio (al año 2021), mientras que Japón dieciocho y Estados Unidos catorce (Lefebvre, 2021).

En una misma sintonía, Sus (2017) entiende a la UE como un actor estratégico en la medida que reacciona a los desafíos globales definiendo intereses que guían su formulación de objetivos. Destaca elementos como el poder autónomo de formulación de políticas, su impacto en las relaciones internacionales y el significativo apego de los Estados miembros. La autora también rescata que las nuevas transformaciones del mundo y de la región hacia el desorden han debilitado la influencia y la posición de la UE en el sistema internacional, pero que también la ha llevado a abrir los ojos.

Continuando con los aportes del *actorness*, Baciú (2022) recupera una serie de artículos que debaten la posición de la UE como un jugador global. El primero es el artículo de Xuechen Chen y Xinchu Gao (2022), que evalúa a la UE como un polo emergente en la gobernanza regulatoria. Explora la actuación de la Unión en la gobernanza de la ciberseguridad examinando sus posiciones propias y lo que ha logrado alcanzar en este dominio. El artículo contrasta la visión de la UE con la de Estados Unidos y las de otros poderes emergentes como China y Rusia. Los autores terminan demostrando que Bruselas busca ganar un lugar en el directorio de la ciberseguridad como promotor de normas, con la influencia que sus disposiciones regulatorias ejercen sobre los demás. El poder regulatorio que la UE ejerce sobre el uso de la tecnología digital, es un gran caballo de batalla que saca a relucir, como se demostrará en el capítulo 4. Los estándares europeos en esta materia son imitados por otros países socios, y a veces aparecen como cláusula dentro de los tratados de libre comercio de nueva generación que Bruselas ha firmado (por ejemplo con Japón y Corea del Sur) y que busca firmar. Pero para alcanzar autonomía estratégica en esta dimensión, Europa aún necesita ser dueña de las nuevas tecnologías, como se ahondará en el capítulo 4.

El segundo artículo de Baciú (2022) es el escrito por Lorenzo Cladi (2020), sobre la posición de la Unión como un jugador en la seguridad. En él se examina la cooperación en esta materia de la UE desde un encuadre neorrealista. Sostiene que la declinación de Estados Unidos y el temor que esto implica, ha llevado a la UE a un mayor activismo en seguridad y defensa, aunque siempre tratando de mantener a Estados Unidos con un grado de compromiso aunque sea mínimo en esta área sensible. El Brexit también ha contribuido a una más estrecha cooperación entre los Estados miembros poniendo en

marcha nuevos mecanismos. A pesar de esto, la investigación arroja como resultado que diferentes iniciativas europeas han llevado a fortalecer el pilar europeo dentro de la OTAN. Más sobre estas cuestiones podrá verse en el capítulo 2 de este trabajo.

Un tercer artículo que recoge Baciú (2022) acerca de la UE como actor global es el escrito por Delphine Deschaux-Dutard (2019). En él, se desplaza un poco el peso de la variable sistémica para poner el énfasis en la importancia de élite en los procesos de toma de decisiones en el dominio de la seguridad y en las preferencias de los Estados en el orden regional y global. Examina cómo Francia y Alemania tratan de abordar los desafíos del nuevo orden promoviendo una vía específica europea a través del concepto de autonomía estratégica. Como todavía su conceptualización se mantiene un tanto borrosa, destaca cómo ambos países han promovido la idea de la UE como un actor global para mantener el orden internacional liberal y el multilateralismo, y a su vez, llevando adelante propuestas desde 2016 para alimentar la autonomía con nuevos instrumentos y capacidades en materia de defensa a nivel europeo.

En sintonía con esta mirada realista neoclásica, Costalli (2009) combina la motivación de sobrevivir de los Estados, pero haciendo foco también en la dependencia de los líderes políticos en la sociedad civil para recursos materiales y legitimidad. Se sostiene entonces que, además del condicionamiento de la estructura del sistema internacional anárquico sobre los Estados, las personas y las instituciones también influyen en el devenir de los direccionamientos políticos.

Dejamos plasmado nuevamente que, a lo largo de esta investigación, si bien se buscará en las variables sistémicas las causas de las variaciones de la puesta en marcha de la autonomía estratégica, no podemos dejar de lado, o restarle toda su capacidad explicativa, al tipo de variables domésticas. Muchas iniciativas dentro del Consejo de la Unión Europea y dentro de la misma Comisión Europea responden a una “coincidencia de intereses” entre Estados miembros. Sin embargo, se constata a lo largo de este trabajo de investigación que el verdadero motor, o la razón de ser de este consenso, radica en respuestas a las presiones externas que la UE ha sufrido en los últimos años y que ha necesitado dar para mantener su posición en el sistema internacional.

Volviendo a las explicaciones sistémicas, otro artículo es el escrito por Gorm Rye Olsen (2022) que examina la reacción de los países europeos a los cambios en el orden internacional como los cambios en la distribución de poder (ascenso y retracción de

potencias) y los cambios en materia de política exterior europea a raíz de las modificaciones en la política exterior y de seguridad de los Estados Unidos en la última década. El autor demuestra la presión que lleva a los líderes europeos a lanzar iniciativas para mitigar el impacto de estos inputs y cómo estas decisiones europeas se basan en la falta de confianza del compromiso demostrado por Estados Unidos en la defensa europea. Por último resalta cómo los líderes europeos aún están explorando la manera de hacer frente a los desafíos en materia de seguridad.

Como se ha soslayado al inicio de este capítulo y como volveremos a desarrollar con más profundidad en el capítulo 2, la manera de la UE de abordar los desafíos en seguridad y defensa es un debate histórico. Puntualmente, cuando se hace un recorrido por la evolución de la política de seguridad y defensa de la UE, es posible vislumbrar una tensión constante entre el atlantismo (defensa y seguridad garantizada por Estados Unidos en el marco de la OTAN) y el europeísmo (la idea de pensar un proyecto propio en esta materia). Sin embargo, la idea de “fortalecer el pilar europeo dentro de la OTAN” es algo que empieza a ganar más consenso (aunque con momentos de retrocesos) a partir de la década de 1980¹¹, a modo de “síntesis” entre ambas posturas.

Profundizando sobre la Unión Europea como un actor de seguridad y defensa, Smith (2018) trae los debates teóricos sobre cooperación en esta área política. La sensación de falta de compromiso, antes mencionada, tuvo su punto más tenso durante la invasión estadounidense a Irak en 2003. La reacción europea y todo lo que esa decisión estadounidense desencadenó, denota que los europeos, en realidad, no contrabalancean la hegemonía militar estadounidense sino que actúan contra las políticas unilaterales a las que las diferentes administraciones de Washington recurren. Desde este punto de vista, en la UE solo se reacciona a las políticas “agresivas” de los diferentes presidentes de Estados Unidos, antes que escribir su propia historia sobre la contribución europea a los temas de seguridad.

Barrinha (2016) también sistematiza los aportes realistas sobre seguridad. Por un lado, los autores neorrealistas entienden la seguridad europea como sustanciada en un equilibrio de poder interno. La UE sirve para sus Estados miembros como vehículo para promover sus intereses económicos, para moldear el entorno regional y como

¹¹ Como causa de los movimientos dentro de la Unión Europea Occidental para intentar una reactivación, una organización que vio su nacimiento en 1948 por medio del Tratado de Bruselas con Estados meramente europeos para pensar la defensa y seguridad, pero que rápidamente se vio debilitada por el surgimiento de la OTAN.

repositorio institucional de las preocupaciones normativas de segundo orden de los Estados miembros. Para esta línea teórica, la UE no es más que un arreglo institucional con escasas competencias en seguridad y cuya política exterior es un poco más que la suma de las partes. En este sentido, el proceso de integración sólo fue posible debido a la fuerte presencia de Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial.

Por el contrario, otra línea más afín a esta investigación afirma que la UE puede constituir un polo de poder alternativo mediante un juego de doble nivel entre ser autónomo de Estados Unidos cuando sus intereses no coincidan, pero también aprovechar su influencia en Washington para demostrar que es capaz de jugar sola (Art, 2004). Aun así, se reconoce la brecha existente entre capacidad real y expectativas, objeto de debate para el conjunto de académicos europeos que buscan analizar las posibilidades reales y desafíos de la autonomía estratégica de la Unión Europea. Parece haber un consenso en que es esta brecha de expectativas lo que no termina, entonces, de concebir a la UE como un actor global. En palabras de Silva (2022), la UE pasa todas las pruebas, pero su falla aparece en las capacidades. Termina siendo en última instancia el balance de poder lo que define las acciones de la UE en la arena internacional.

Existe un debate sobre la ventana de oportunidad que abre para la UE la retracción de Estados Unidos. Silva (2022) no coincide con el argumento de Niemann y Bretherton (2013) acerca del contexto externo desfavorable que el pivot asiático¹² y la creación de un mundo más policéntrico haya implicado para Europa. Javier Solana¹³ (2015:3) mostraba su preocupación y escepticismo sobre este nuevo escenario que se abría: *“El reequilibrio de Asia de la administración estadounidense también puede tener un impacto negativo en la seguridad europea. Individual y colectivamente, los gobiernos de los Estados miembros de la UE han negado durante mucho tiempo su pérdida gradual de influencia en el escenario mundial y los peligros que esto representa para la seguridad de sus países y ciudadanos”*.

Sin embargo, para Silva (2022), Estados Unidos ha dejado en claro (contrariamente a lo que se cree, ya desde el gobierno de Obama) que los europeos deben hacerse más

¹² A principios de 2010, la administración Obama anunció una política de “*reengagement*” hacia el Este de Asia, con el objetivo de mejorar la credibilidad de los compromisos diplomáticos y de seguridad de Estados Unidos en la región al reforzar sus alianzas bilaterales y defender el multilateralismo. Se trataba de una estrategia diplomática para confrontar con una China emergente y asertiva (Cruz de Castro, 2013).

¹³ Javier Solana es un político socialista español que en 1995 fue elegido secretario general de la OTAN y que en 1999 se convirtió en el primer Alto Representante para la Política Exterior y Seguridad Común de la UE (CIDOB, 2023).

responsables de su seguridad, dando el puntapié final para todo el desarrollo de la autonomía estratégica en su dimensión militar. Si bien Trump elevó este reclamo a un nivel retórico mayor, con amenazas y desatando una serie de cortocircuitos con algunos líderes europeos, Barack Obama ya había buscado la creación y robustecimiento de órdenes regionales para que Estados Unidos pueda liberar recursos hacia el Indopacífico. El pivot asiático presentó entonces una oportunidad para los europeos para fortalecer, a nivel supranacional, su propia seguridad a través del desarrollo de nuevos mecanismos e instrumentos con los cuales responder a nuevas amenazas (Silva, 2022). Adherimos a esta última idea, aunque no debemos perder de vista que esta transición ha requerido un esfuerzo adicional de aquellos Estados miembros que compartían esta lectura para inducir a aquellos que aún creían necesaria la garantía de seguridad provista por Estados Unidos. Esta desincronización, nuevamente, responde a las diferentes concepciones y el eterno debate de atlantistas versus europeístas.

Habiendo realizado un recorrido por los principales debates y posturas para pensar y problematizar la autonomía estratégica de la Unión Europea, se hace necesario avanzar con mayor profundidad y rigor teórico sobre este “nuevo” término para identificar el o los sentidos que se le otorgan en este trabajo.

Podemos afirmar que la autonomía estratégica no es un objetivo nuevo de la defensa europea. Como se describió al inicio del capítulo, ya es posible rastrear gérmenes, al menos, desde la Declaración de Saint Malo de 1998. En términos generales, se vincula a las capacidades militares indispensables para llevar a cabo acciones propias por un actor estratégico y cuenta con tres componentes: político (estrategia), operativo (capacidades) e industrial (equipos) (Arteaga, 2017). Estos componentes serán retomados en el capítulo 2 sobre seguridad y defensa para dar cuenta de cómo la autonomía estratégica militar ha sido “activada” en diferentes momentos, hasta completarse en el año 2016 con la publicación de la EUGS.

Analizando la etimología, “estratégica” viene del griego *strategikos*, que se desagrega en *stratos* (ejército) y *agein* (llevar a cabo). De su traducción literal se obtiene algo así como “relativo al arte de dirigir ejércitos”. Por su parte, “autonomía” proviene de *autos* (por sí mismo) y *nomos* (regla), que en su traducción literal sería algo parecido a “actuar bajo tus propias reglas”. Puede deducirse, entonces, que un posible significado de

autonomía estratégica sería “dirigir ejércitos actuando bajo tus propias reglas” (Valles Perez, 2019).

Siguiendo esta línea, la autonomía estratégica se define como la capacidad de actuar de forma autónoma, de depender de los propios recursos en áreas estratégicas clave y cooperar con los socios siempre que sea necesario. En el ámbito de la UE, ello implicaría estar a la altura de sus objetivos autoimpuestos relativos al nivel de ambición, para proteger a sus ciudadanos, responder a conflictos y crisis externas y ayudar a sus socios a desarrollar sus capacidades (Van der Abeele, 2021). La autonomía estratégica aparece entonces como un objetivo clave de la política exterior y de la política de seguridad de la UE, que implica que la Unión tenga la capacidad de intervenir cuando sus intereses vitales están en juego.

Como se adelantó, la autonomía estratégica está intrínsecamente vinculada a la PCSD y a la definición del pilar europeo dentro de la OTAN (Van der Abeele, 2021). Ya no pueden pensarse por separado. Esto último resulta clave, ya que su mala interpretación ha dado lugar a fuertes malentendidos. Con esto se deja sentado que la autonomía estratégica no significa pensar la política de seguridad y defensa de la UE por fuera de la OTAN. Ya tras el acuerdo de Saint Malo con la iniciativa franco-británica, que comentamos anteriormente, el Consejo Europeo de Colonia de 1999 fijó como objetivo responder a las crisis internacionales de forma independiente, cuando la OTAN no lo hiciera. Es decir, los Estados europeos pertenecientes a la UE no se desacoplan del Comando Aliado de Transformación¹⁴, y la OTAN sigue siendo la primera opción para la gestión de la defensa y seguridad de la UE. En el capítulo 2, profundizaremos sobre estos puntos.

Entonces, en esta primera aproximación sostenemos que la autonomía estratégica aparece como un concepto y término propio de la defensa y la seguridad. Sin embargo, si bien su origen proviene de estos dominios, el concepto se ha trasladado a otras áreas. Como veremos más adelante, esta evolución ha llevado a la comunidad académica a acuñar otras adjetivaciones a la autonomía estratégica cuando ésta aparece aplicada a

¹⁴ El Comando Aliado de Transformación lleva adelante el desarrollo militar de las estructuras, fuerzas, capacidades y doctrinas militares. Tiene como funciones el pensamiento estratégico, el desarrollo de capacidades, educación, formación y ejercicios; y la cooperación y el compromiso. Tiene su cuartel general en Virginia (Estados Unidos) y tres entidades subordinadas en Noruega, Polonia y Portugal, además de representantes en el Cuartel General en Bruselas y en el Pentágono, y con un organigrama mucho más extenso e imbricado que no se agota exclusivamente en estos niveles (NATO, s/f).

otras áreas políticas. Helwig (2020) utiliza el término *autonomía estratégica convencional* para referirse a la dimensión militar, el cual será usado a lo largo de este trabajo.

Se ha mencionado anteriormente la publicación de la Estrategia Global de Mogherini, la entonces AR, donde aparecía la idea de autonomía estratégica: “*la Estrategia alimenta la ambición de una autonomía estratégica para la Unión Europea*” (EUGS, 2016: 4) y “*un nivel apropiado de autonomía estratégica es importante para la habilidad de la UE para promover la paz y seguridad dentro y más allá de sus fronteras*” (EUGS, 2016: 9). Analizar la EUGS resulta imprescindible ya que abrió la ventana a toda la conceptualización teórica sobre autonomía estratégica, término que aparece en ella, pero que no se define. Precisamente, a partir de analizar la EUGS, es que se ha empezado a construir una idea de autonomía estratégica.

Para Biscop (2016), la EUGS representa una vuelta a la *realpolitik* “con características europeas”. Es la primera vez que la UE plasma en un documento oficial una lista de sus intereses vitales, dejando por sentado que esos intereses vitales son también compartidos por cada uno de los Estados miembros. La manera de llevar adelante esta defensa es mediante el “pragmatismo basado en principios”, que ya hemos comentado con anterioridad, enfatizando la propia seguridad, el vecindario, el poder duro, y no tanto la democratización si no surge por sí misma. Se trata de reducir la fragilidad estatal en los países del vecindario (aglutinados dentro de la Política de Vecindad), pero sin forzar cambios de régimen dentro de los mismos. Los esfuerzos se orientan principalmente al compromiso con los derechos humanos. Anteriormente, ya se han indicado las reservas y limitaciones que la idea de pragmatismo basado en principios tiene a la hora de pasar a la ejecución de la acción exterior de la UE y, en consecuencia, la autonomía estratégica.

Continuando con este clima de desencantamiento del mundo ideal, Lopez Jacoiste (2020) sostiene que la EUGS pretende abandonar la idea de que Europa es exclusivamente un poder civil, ya que según el “espíritu de Bratislava”¹⁵, dicha idea ya no hacía justicia a la realidad del momento. El espíritu de Bratislava resultaba atractivo y se interpretaba como un nuevo capítulo en la convergencia política de la autonomía

¹⁵ Esta frase hace alusión al clima de la Cumbre de Bratislava de septiembre del 2016 donde los líderes europeos se reunieron para hacer un diagnóstico de la Unión en un contexto de fuerte clima de pesimismo tras el golpe final que asestó la salida del Reino Unido. En esta misma Cumbre, los líderes acordaron una hoja de ruta de cara al futuro (Consejo Europeo, Declaración y hoja de ruta de Bratislava, 2016)

estratégica, a la cual la Unión volvía a aspirar. Sanahuja (2016) coincide con esta idea afirmando que se trata de una lectura más cautelosa y circunspecta de la capacidad transformadora de la acción exterior de la UE y pone el acento en la resiliencia de su entorno. La autonomía estratégica contiene mucho en esencia de esto.

Para dar aún más cuenta de este “baño de realidad” al que la Unión se sumerge, la EUGS reconoce que existen Estados que no dudan en usar el chantaje o la fuerza como instrumentos en la competencia geopolítica. En este contexto más hostil, la EUGS se proclama como una reafirmación de la voluntad de la UE de sobrevivir, de mantener su posición como actor relevante en el escenario mundial mientras vivía (o vive) la mayor crisis de legitimidad de su historia. Significando una postura proactiva hacia el entorno político, la nueva estrategia global (y la autonomía estratégica) de la UE se presenta como un “antídoto para salir del paso” (Malksso, 2016).

En suma, si la autonomía estratégica es entendida como un nuevo diseño y ejecución de acción exterior, estamos en condiciones de afirmar que lo que está en juego es la nueva imagen que la misma Unión trata de mostrar a los demás actores del sistema internacional, además de mantener y/o incrementar sus cuotas de poder para no desaparecer entre los gigantes.

Sostenemos en este trabajo, entonces, que el surgimiento del concepto de autonomía estratégica debe mucho a las posturas de tres actores internacionales: Estados Unidos, China y Rusia. Porque si bien la UE es un actor económico líder en el escenario internacional, su dependencia militar, económica, tecnológica y energética hace que Europa sea “un gigante con pies de barro” (Van der Abeele, 2021). Es por esto que de los factores externos a sistematizar a lo largo de este trabajo, tres de ellos responden directamente a acciones de estas tres potencias que irradian hacia todo el sistema internacional.

Respecto a Estados Unidos, por ejemplo, Sanahuja (2016) afirma que la búsqueda de autonomía estratégica de la UE implica desentenderse de una política de subordinación o *bandwagoning* hacia Washington, pero sin descuidar los compromisos asumidos en este vínculo transatlántico y la OTAN. De nuevo, no implica desandar un vínculo histórico fundado desde la segunda guerra mundial, sino generar un vínculo más maduro, donde la UE tenga la capacidad de distinguir sus intereses vitales y de persuadir a Estados Unidos para que los tenga en cuenta. En última instancia, ante

intereses no coincidentes, se trata de que la UE tenga la capacidad de hacerlos valer por sí misma. De esta forma, debemos ser categóricos en sostener que cualquier pronunciamiento del término autonomía estratégica donde se busque desalinearse por completo de Estados Unidos es una desviación o interpretación errónea de la teorización del concepto, que muchas veces se evoca por parte de líderes europeos, como una manera de responder a Washington ante una actitud o acción que ha sentado mal.

Como algunos trabajos identifican, la relativa declinación de Estados Unidos¹⁶ ha llevado a la UE a un mayor activismo en diferentes temas de la agenda global, aunque siempre sin romper con la alianza. Se trata de encabezar y liderar acciones cuando se reconocen que los propios intereses europeos están en juego. La UE no busca un cambio en el status quo actual, ni mucho menos una reconfiguración global total. Como sostiene Art (2004), la UE establece un juego de doble nivel entre ser autónomo de Estados Unidos cuando sus intereses no coinciden, pero también aprovechar su influencia en Washington para demostrar que es capaz de jugar sola, para obtener concesiones necesarias.

Encontramos que los estímulos externos que recibe la UE desde afuera han sido determinantes a la hora de explicar el origen de la autonomía estratégica, pero también su actual desarrollo. En este sentido, estos factores externos inciden y moldean de forma continua los lineamientos de la autonomía estratégica. A lo que se quiere apuntar con esto, en otras palabras, es que a pesar de que los europeos puedan tener una idea de lo que la autonomía estratégica es, los impactos externos son los que finalmente definen lo que la autonomía estratégica puede llegar a ser.

Los diferentes avances que se generan desde las instituciones de la Unión y, también, del entendimiento franco-alemán sobre la autonomía estratégica, responden a necesidades derivadas del contexto externo y no necesariamente a acciones que surgen por motus proprio.

Como se adelantó al inicio de este capítulo, el concepto de autonomía estratégica también está vinculado a otras áreas. Su evolución se ha debido a los debates acerca de una Europa más autosuficiente, donde se intenta poner en marcha una agenda política

¹⁶ Este proceso hace referencia a la erosión de la hegemonía estadounidense, la cual muchos académicos empiezan a evidenciar de forma contundente a inicios del siglo XXI. Los atentados del 11S, la pérdida de apoyo de algunos aliados tradicionales, el surgimiento de los BRICS, la parálisis de la Ronda Doha de la OMC, la reconfiguración del espacio postsoviético con una Rusia re-emergente, y el paulatino ascenso de China, son algunos de los hechos que condicionan la hegemonía estadounidense.

sobre distintos temas con el objetivo de blindarse ante grandes transformaciones globales (Helwig, 2020), y como se ha anticipado, al comportamiento internacional de otros Estados como China, Estados Unidos y Rusia. Esto no quita reconocer que existan otros actores (tanto estatales como no estatales)¹⁷ que con sus acciones hayan contribuido a consolidar la idea de autonomía estratégica en la UE. Pero en esta investigación sostenemos que han sido esos tres Estados los que más han contribuido a catalizar el proceso, en gran parte, por la dependencia que la UE tiene de ellos.

Fue en marzo de 2020 (COM/2020/102) cuando la Comisión Europea reconoció la dependencia generalizada de la UE y reconoció el concepto en un sentido más amplio (Van der Abeele, 2021). Con esta ampliación de su uso, se acuñó el término *autonomía estratégica abierta* que apareció por primera vez en la revisión de la política comercial común de 2021 y se corresponde con la necesidad de fortalecer la habilidad de la Unión para tomar sus propias decisiones y moldear el mundo alrededor de su liderazgo, reflejando sus propios intereses estratégicos y valores (Fabry & Veskoukis, 2021). De acuerdo a Miró (2022), la *autonomía estratégica abierta* pone la lupa en la preocupación por las vulnerabilidades de la economía europea hacia las disrupciones de las cadenas globales de suministros, las dependencias en terceros Estados y riesgos políticos. Lo que está detrás de la *autonomía estratégica abierta* son los peligros de la “*weaponized interdependence*”¹⁸.

El concepto de *autonomía estratégica abierta*, acuñado por el entonces Comisario de Comercio Phil Hogan en el contexto de la crisis del COVID-19, intenta reconciliar a los partidarios de una política industrial fuerte (encabezada por Francia), y aquellos países que quieren mantener la apertura como garantía de competitividad e innovación. En el plano comercial, la autonomía estratégica no es ni autarquía ni proteccionismo, sino que implica la constitución de *stocks* de materiales estratégicos, la diversificación de las cadenas de suministro, el control de las inversiones extranjeras estratégicas y el fortalecimiento de la innovación y las capacidades tecnológicas críticas en Europa (Lefebvre, 2021). El surgimiento de la *autonomía estratégica abierta* es parte de un gran debate del intocable compromiso neoliberal de la UE. El cambiante escenario

¹⁷ Estados como Irán, Turquía y hasta el mismo Reino Unido también han aportado su cuota de contribución al proceso. Dentro de los actores no estatales podemos mencionar el terrorismo internacional, a raíz de la serie de atentados sufridos entre 2014-2018.

¹⁸ Término que hace referencia a la manipulación por parte de un Estado del comercio internacional con fines políticos y que daña intereses vitales de otros.

global, no solo significó un despertar para la UE sino también una ventana de oportunidad para los actores asociados al neomercantilismo para desafiar la lógica neoliberal dominante (Schmitz & Seidl, 2022). De acuerdo a Schmitz y Seidl (2022), gran parte de las políticas que hacen a la regulación del mercado único, como la política comercial y la política industrial necesitan ajustarse por el impacto que los factores externos analizados generan. Mantener su mercado único poderoso para hacer frente a los nuevos desafíos globales, y atractivo para atraer nuevos socios comerciales frente al modo de relacionamiento que China tiene con terceros países, resulta crucial para asegurar la posición de la UE en el orden internacional.

Entonces, en este trabajo, para referirnos a la autonomía estratégica en su dimensión comercial, utilizaremos este último término (autonomía estratégica abierta). Además de aparecer en los diferentes documentos oficiales de la UE, es el que mayor consenso ha logrado, al permitir aglutinar a diferentes sectores que apoyan con contundencia la vía “autonomista” de la UE, así como aquellos más escépticos que temían una deriva autárquica y proteccionista, poniendo punto final a los compromisos de la Unión en la OMC, basados en la creencia de la liberalización y apertura como instrumento para promover el bienestar económico y el desarrollo.

Merecen una mención especial otros términos que se han quedado en el camino para referirse a lo que en este trabajo llamamos autonomía estratégica. Otras opciones han sido barajadas e incluso han llegado a ser utilizadas por algunos exponentes europeos, como es el caso de “soberanía estratégica”. Sin ir más lejos, ha sido el mismísimo Emmanuel Macron quien, en su discurso de La Sorbona de septiembre de 2017 (Le Monde Diplomatique, 2022), lo ha empleado. A pesar de abarcar los mismos temas, como la defensa, la protección de las fronteras, la política exterior, la ecología, el mundo digital y la economía, la palabra “soberanía” despierta crispación.

En este sentido, y siguiendo a Lefebvre (2021), el término soberanía es considerado un atributo intrínseco de los Estados y que así se lo atribuye el derecho internacional. Para los detractores de este término, la Unión Europea no es un Estado, sino un ente *sui generis* que gana niveles de poder de acuerdo a las atribuciones que sus tratados constitutivos y sus respectivas modificaciones, le han otorgado. Esta lectura, sin embargo, dice Lefebvre (2021), no implica desconocer cómo el mismo proceso de integración ha cambiado y penetrado, de alguna forma, al corazón de la soberanía de los

Estados miembros de la UE. En este trabajo se demuestra que el mismo proyecto de autonomía estratégica ha hecho que los Estados miembros hayan puesto cada vez más activos en común y hayan avanzado en áreas históricamente sensibles, como la de defensa y seguridad. Detrás de esto se encuentran los incentivos externos a raíz de la salida del Reino Unido de la Unión, la actitud asertiva de Rusia, el ascenso de China y los cambios de administración en Estados Unidos. Los cuatro factores externos que se sistematizan en este trabajo para analizar el devenir de la activación de la autonomía estratégica.

La *Doctrina Sinatra* (SEAE, 2020; Sanahuja, 2021) ha sido otra expresión para hacer alusión a la autonomía estratégica. Su uso tiene su explicación en la canción “*My Way*” (“A mi manera”, en español) del famoso músico y compositor Frank Sinatra. Sin embargo, no resulta el término más apropiado para referirse a la autonomía estratégica. Por un lado, puede despertar resquemor al denotar una idea autárquica, y por el otro, puede prestarse a confusión con la misma doctrina Sinatra que se usó durante la era de Gorbachov en la ex Unión Soviética para bautizar al nuevo vínculo de distensión de Moscú con las entonces repúblicas socialistas de Europa del Este.

Se ha mencionado los problemas que implicaba hablar de *soberanía estratégica* en lugar de autonomía estratégica. Sin embargo, parece oportuno señalar que cuando trasladamos el desarrollo de la autonomía estratégica a la dimensión digital, tanto la academia como tomadores de decisiones no titubean a la hora de hablar de *soberanía digital*. La *soberanía digital*, término que se empleará para hablar de autonomía estratégica en su dimensión digital, se define como la posibilidad de poner el destino de la UE en sus propias manos y a la ambición de desarrollar la capacidad para jugar un rol en las cuestiones globales, y se usa de forma intercambiable con soberanía tecnológica (Calderaro & Blumfelde, 2022). Esto parece indicar entonces que, al menos en esta área, la Unión quiere liberarse a sí misma de la dependencia. En el programa estratégico 2019-2024 aprobado por el Consejo Europeo aparece la idea plasmada: “Europa será digitalmente soberana” (Lefebvre, 2021).

A modo de recapitulación final, volvemos a sostener a partir del recorrido realizado hasta aquí, que la autonomía estratégica se entiende entonces como un concepto polisémico, que aparece referido a un área de política en particular y luego se ramifica

hacia otras áreas. Está en permanente desarrollo, y los diferentes actores políticos lo asumen y lo entienden de cada forma según sus intereses.

Este trabajo toma nota de dos componentes de la autonomía estratégica que presentan dificultades a la hora de poner en práctica la teorización que ha venido siendo construida: la idea de *pragmatismo basada en principios* y la defensa del multilateralismo. Sostenemos que tanto los problemas de uno y del otro no se deben a una falta de voluntad política por parte de los líderes europeos, sino más bien a limitaciones que aparecen por un estímulo externo.

Resulta sumamente difícil conciliar intereses materiales tangibles con valores o estándares europeos, cuando la UE necesita vincularse con otros actores que no buscan esta síntesis. Si la autonomía estratégica representa un giro pragmático, una vuelta a la *realpolitik*, ya desde la misma teorización, seguir ideales se presenta como una tarea de dudosa realización. Si bien actuar en beneficio de los propios “intereses” de la UE puede hacer alusión tanto a intereses materiales como morales, se constata que en muchos escenarios resultan aspectos encontrados.

El escenario se complejiza aún más cuando la Unión está sujeta a vínculos intensos y densos con actores que no analizan la realidad internacional con lentes moralistas, ni dudan en acciones *ad hoc* o unilaterales como soluciones de primera instancia cuando la acción colectiva no satisface sus intereses.

Para finalizar entonces, teniendo en cuenta el gran bagaje teórico desarrollado hasta este punto, se utilizará el término autonomía estratégica convencional de Helwig (2020) para referirnos a su dimensión militar. Además, a lo largo del capítulo de seguridad y defensa, se analizará la puesta en marcha en fases de la autonomía estratégica con los tres componentes que señala Arteaga (2017): industrial, operativo y político.

Para el tercer capítulo sobre comercio se empleará el término autonomía estratégica abierta por los motivos ya señalados. La Nueva Estrategia Industrial 2020, por ejemplo, define la autonomía estratégica abierta como la decisión de “reducir la dependencia de otros para las cosas que más necesitamos, como lo son los materiales y tecnologías críticas, alimentos, infraestructura, seguridad y otras áreas estratégicas” (Gherke, 2020). En palabras de la Directora General de la Dirección General de Comercio, Sabine Weyand, “La autonomía estratégica abierta es una mentalidad que significa que

actuamos junto con otros, de manera multilateral o bilateral, siempre que podamos. Y actuamos de forma autónoma donde sea necesario” (Gherke, 2020).

Por último, para el capítulo 4 sobre autonomía estratégica en la dimensión digital, el término “soberanía digital” es el más adecuado para dar cuenta de los alcances con los cuales las instituciones europeas definen en este objetivo, en conjunto con las ambiciones de los Estados miembros, y los problemas que conlleva no tener el dominio del ciberespacio. Vale aclarar que en este trabajo nos posicionamos en la línea académica que utiliza los términos “soberanía digital” y “soberanía tecnológica” de manera intercambiable (CIDOB, 2022).

Por último, para dar cuenta del objetivo de la autonomía estratégica de inducir estándares europeos en acuerdos comerciales y protección y regulación de datos digitales, usaremos el concepto de “efecto Bruselas”, de la abogada finlandesa-estadounidense Anu Bradford. En calidad de actor y potencia normativa, de la cual la autonomía estratégica se nutre, el “efecto Bruselas” refiere a la capacidad propia de la UE para regular el mercado global con terceros países que se alinean con los estándares del mercado único (Bradford, 2012).

Capítulo 2

La dimensión militar de la autonomía estratégica

Como se señaló en el capítulo 1, el origen de la noción de autonomía estratégica es militar. Estos primeros aportes teóricos comprenden a la autonomía estratégica en su lectura convencional (frente a la global) de acuerdo a Helwig (2020). Este capítulo no busca reiterar premisas acerca de cómo se concibe el término en el ámbito de la seguridad y defensa. Por el contrario, en esta sección, se analiza la autonomía estratégica como un nuevo paradigma para impulsar la históricamente débil PCSD y sus diferentes planes de implementación que tienen como fin último dotar a la UE de una capacidad militar autónoma para dar respuestas a crisis que pongan en riesgo sus intereses, cuando la OTAN no lo haga.

Para ahondar en este proceso, se tomarán los componentes de autonomía estratégica de Arteaga (2017) (operativa, industrial y política) señaladas en la introducción, que permite ubicar diferentes momentos temporales donde cada uno de estos componentes comenzó a activarse. Pero, además, la clave del análisis de este capítulo reside en demostrar cómo han sido los factores externos a la UE los principales responsables del proceso.

De los factores a analizar mencionados en la introducción de este trabajo, la asertividad de Rusia en el espacio post-soviético, pero también como amenaza directa hacia algunos Estados miembros¹⁹, los cambios de administraciones en Estados Unidos y, el Brexit son entendidos como impulsos que han incidido en la formulación teórica y en los planes de implementación de la autonomía estratégica de la Unión Europea. Además, debemos sumar otro factor externo que solo tiene capacidad explicativa para esta dimensión: el deterioro del entorno estratégico del vecindario de la Unión a partir del año 2011.

Los debates europeos sobre la política de seguridad y defensa: La incidencia de Estados Unidos

Primeramente, para entender el motivo de la histórica debilidad de la PCSD, debemos traer el eterno debate sobre cómo se concibe y construye la defensa en Europa después de la segunda guerra mundial. Francia lidera tradicionalmente el grupo europeísta. El

¹⁹ Mediante ciberataques o violaciones de los espacios aéreos o marítimos

grupo atlantista, tenía como líder principalmente al Reino Unido y comprende Estados miembros del centro y este, así como también Países Bajos, Dinamarca y Portugal, entre otros (Koenig, 2021). Un tercer grupo, menos definido, es el bloque euroatlantista. Incluye a Alemania e Italia, donde la división se produce entre ministerios y partidos políticos.

Esta antigua y vigente discusión paradigmática, se cuela insoslayablemente en el debate de la autonomía estratégica. El término, y toda su conceptualización, es la máxima síntesis reforzada posible entre ambos polos. Aun así, las diferencias no desaparecieron. Desde la segunda guerra mundial hasta nuestros días, el centro de gravedad se ha ido desplazando entre los diferentes posicionamientos, pero finalmente la balanza se ha inclinado en favor de la concepción atlantista. Esto último parecía una realidad ya consolidada y que nadie se atrevía a cuestionar²⁰ hasta la elección de Donald Trump y el referéndum del Brexit en 2016. Es decir, dos de nuestros factores externos: los cambios de administraciones en Estados Unidos y la salida del Reino Unido de la UE.

El cuestionamiento de la solidaridad transatlántica por parte de Trump en cuestiones como el reparto de cargas, empujó a países con posturas no fuertemente atlantistas, como Alemania, a reforzar sus esfuerzos para profundizar la cooperación de defensa de la UE. El Brexit cumplió una función complementaria a este “giro europeísta”, ya que Reino Unido, tradicional defensor de la OTAN como paraguas de defensa del continente europeo, era un fuerte aportante al presupuesto de defensa comunitario, como analizaremos más adelante.

En suma, el vínculo transatlántico en materia de defensa siempre estuvo surcado (contrario a lo que se cree) por estos debates al interior de Europa. Si bien la OTAN se consolida como la arquitectura principal o el paraguas de la defensa del continente, cada tanto, el paradigma atlantista fue puesto en duda por “momentos europeístas”²¹. Sin embargo con el acta de defunción oficial de la Unión Europea Occidental (UEO)²² en

²⁰ Inclusive Francia, quien en 2007 había decidido reincorporarse al Comando Aliado de Transformación de la OTAN por iniciativa del entonces presidente Nicolas Sarkozy (2007-2012).

²¹ Primeramente con el Tratado de Bruselas de 1948 que dio lugar a la entonces Unión Europea Occidental durante los debates del rearme alemán, y posteriormente, en la Declaración de Saint Malo (1998).

²² La Unión Europea Occidental fue una alianza de defensa intergubernamental creada en 1948 con el nombre original de Unión Occidental. En ese momento histórico, tanto Francia como Reino Unido creían en la necesidad de expandir su cláusula de asistencia mutua (tratado de Dunkerque) a más países europeos para reasegurarse ante un posible rearme alemán. Sin embargo, rápidamente este proyecto de la Unión Occidental fue perdiendo brillo por la firma del Tratado de Washington en 1949 que dio origen a la

2010, el paradigma europeo sobre defensa pareció haber mutado para sobrevivir hacia una especie de síntesis con el atlantismo donde se aboga por “el fortalecimiento del pilar europeo dentro de la OTAN”. De acuerdo a Smith (2018), este mantenimiento de la relación OTAN-UE aún oculta una verdad incómoda para la Unión: su aparente falta de voluntad para lanzar sus operaciones de seguridad independientes, e incluso, falta de capacidad, ya que no podría aspirar a competir o actuar de manera creíble en oposición al liderazgo estadounidense si sus puntos de vista sobre la seguridad divergieran.

De esta manera, podemos evidenciar cómo Estados Unidos ha sido un factor esencial para entender la debilidad de la PCSD. A su vez, los cambios de administración en Washington han movido el amperímetro a favor o en contra del atlantismo o europeísmo. Fue indudablemente el cambio de gobierno con Trump el que más empujó a Europa a volver a creer en la necesidad de una fuerza autónoma que respondiera a sus intereses, cuando la cooperación y el entendimiento entre sus socios tradicionales no estuviera garantizada. Es decir, la autonomía estratégica.

La PCSD fue una de las áreas que más dejó de lado el proceso de integración a raíz de los históricos desacuerdos. Mucho de esto también se explica por el carácter intergubernamental y no supranacional de la Política Exterior y Seguridad Común (PESC) que contiene muchas políticas vinculadas a la acción exterior de la UE, incluyendo la PCSD. Aun así, previo a 2016 (año de publicación de la Estrategia Global) han habido ciertos intentos en función de corregir el problema²³.

Primeros grandes avances en la autonomía estratégica convencional

El hecho político de trascendencia fue la redacción y publicación de la primera estrategia de defensa y seguridad de la UE, la Estrategia Europea de Seguridad (EES), a cargo del entonces Alto Representante Javier Solana en 2003. La EES es considerada el antecedente de mayor peso a la EUGS y su confección responde directamente al objetivo de contrarrestar la debilidad de las políticas europeas respecto a la guerra en los Balcanes en los noventa y en la invasión estadounidense en Irak (Bartels & Kellner, 2017). La cuestión irakí puso sobre el tapete las divisiones entre el “Marte” estadounidense y la “Venus” europea. De ahí se explica la intención de la UE de

OTAN para enfrentar la amenaza soviética. Progresivamente a lo largo de las décadas siguientes, toda la estructura de la UEO fue siendo absorbida por las estructuras de la OTAN y de la UE.

²³ No menor resulta la creación de los primeros comités militares en Bruselas: El Comité militar de la Unión Europea (EUMS) y el Estado Mayor de la Unión Europea (EUMS) en los años 2001 y 2002.

“compartir la responsabilidad en la seguridad global y en la construcción de un mundo mejor” y reclamar una persecución más activa de los objetivos estratégicos, con un paradigma propio, en cuya ecuación aparezca la pobreza y el fracaso económico con los problemas políticos y los conflictos violentos (Malksoo, 2016). Nuevamente, podemos constatar cómo un cambio de administración en Washington, particularmente el gobierno de Bush hijo con la cuestión irakí, ya había impulsado tímidamente la necesidad de una PCSD a la altura de las circunstancias.

Paralelo a este escenario de crisis de seguridad, se contraponía una UE que se mostraba fuerte por la gran expansión hacia el este y la entrada en circulación del euro. Esta fuerte autoconfianza fue reflejada en las palabras introductorias de la EES (Bartels & Kellner, 2017): *“Europa nunca ha sido tan próspera, tan segura o tan libre. La violencia de la primera mitad del siglo XX ha dado paso a un periodo de paz y estabilidad sin precedentes en la historia europea”* (EES, 2003). A pesar de todo, el espíritu de la EES reflejaba entonces una visión optimista sobre el orden liberal y la plena hegemonía de internacionalismo liberal, la credibilidad del accionar de la UE en la gobernanza internacional, la democracia cosmopolita y la promoción de la cohesión y el modelo social europeo (Sanahuja, 2016).

Siguiendo a Malksoo (2016), la EES marcó la mayoría de edad de la UE como actor estratégico, con la ambición de convertirse y ser reconocido como tal. Es la primera comunicación de las aspiraciones de estatus de la UE como actor de seguridad. La estrategia busca construir un “anillo de amigos” en su propio vecindario sobre la base de valores democráticos, y promover un “multilateralismo efectivo”, a través del poder blando (Bartels & Kellner, 2017). Malksoo (2016) agrega que esta idea de “multilateralismo efectivo” se plantea como respuesta a la disconformidad con el creciente unilateralismo de Estados Unidos post-11S y la avanzada sobre la Carta de Naciones Unidas.

Como venimos sosteniendo a lo largo de este trabajo, los cambios geopolíticos a partir de la segunda década del presente siglo obligaron a actualizar la denominada Estrategia Solana. En este sentido, la UE volvió a plantear con mayor contundencia en 2013 una PCSD a la altura. Sobre la base de las decisiones adoptadas del Consejo de diciembre de 2013, las instituciones de Bruselas tomaron impulso para reforzar el mercado interior de la defensa y promover una industria europea de la defensa más integrada, más sostenible

y más competitiva. Además, el Consejo avanzó en la elaboración de una Estrategia de Seguridad Marítima de la UE (2014), un Marco de Política de Defensa Cibernética de la UE (2014) y un Marco de Política para la Cooperación de Defensa Sistemática y a Largo Plazo (2014) (Bartels & Kellner, 2017). Con esto, se evidenciaba una activación de la autonomía estratégica en su componente industrial, y tímidamente operativo, en términos de Arteaga (2017).

Además del Consejo, la Comisión Europea, presidida por ese entonces por Jean-Claude Juncker,²⁴ puso en marcha algunos cambios institucionales concretos para integrar mejor la PCSD en las instituciones europeas y apuntalar la autonomía estratégica. La clave estaba en terminar de potenciar el rol del Alto Representante. Los esfuerzos buscaban situar a la Alta Representante y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)²⁵ “en el centro”, asegurando mayor coordinación y coherencia de la acción exterior. Con esto, algunas áreas primordiales como vecindad, desarrollo, comercio y migración, pasaban a ser digitadas principalmente por Mogherini. Simbólicamente, Mogherini mudó su despacho al edificio Berlaymont (donde funciona la Comisión Europea). De acuerdo a Bartels y Kellner (2017) con esto la AR dejó en claro que no solo estaba interesada en la buena coordinación con los Estados miembros en el Consejo, sino también con la Comisión²⁶.

Además, Juncker había buscado un cambio respecto al método para llegar a la decisión colectiva en el Consejo. Una reforma que queda pendiente hasta el momento en el que está escribiendo este trabajo, aunque la invasión rusa a Ucrania parece estar acelerando los tiempos²⁷. Todas las decisiones de la PESC (y por ende de la PCSD) se toman por unanimidad (TUE, art 24.1). Juncker propuso pasar al voto por mayoría cualificada en tres ámbitos específicos de las relaciones exteriores: las posiciones sobre cuestiones de derechos humanos en foros internacionales, las decisiones sobre establecimiento de regímenes de sanciones y las decisiones sobre misiones civiles. Esta idea encontraba su

²⁴ Es un político luxemburgués, llegando a ser primer ministro en ese país y que ocupó el cargo de presidente de la Comisión Europea entre 2014-2019.

²⁵ Ambas figuras fueron creadas formalmente en el Tratado de Lisboa.

²⁶ Hay que recordar que el cargo de Alto Representante tiene “doble sombrero”: preside el Consejo de la UE en su formación de política exterior, y a su vez, actúa como el comisario de política exterior dentro de la Comisión Europea

²⁷ Con el respaldo de un grupo de países, la presidencia española del Consejo de la UE busca una reforma en la manera de arribar a la decisión colectiva. El “grupo de amigos” (Alemania, España, Bélgica, Finlandia, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Eslovenia) busca establecer algún mecanismo de mayoría cualificada o una “abstención constructiva” (Europa Press, 2023)

razón de ser en las dificultades sufridas dentro del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en Ginebra, las violaciones de derechos humanos en China, la incapacidad de renovar el embargo de armas en Bielorrusia, y las sanciones a Venezuela, entre otras (Pinazo Lozano, 2020).

Hasta aquí queda evidenciado que el deterioro del entorno geoestratégico de la UE y los cambios de administraciones en Estados Unidos resultaron cruciales para la activación de la autonomía estratégica convencional (Helwig, 2020), y más precisamente sus componentes operativo e industrial (Arteaga, 2017). Hay que recordar que para 2013 y 2014, el norte de África y Medio Oriente se encontraban en ebullición por las fallidas primaveras árabes, y la consecuente crisis migratoria. Pero también, para el año 2014, Rusia había invadido y anexado la península de Crimea. Los límites del accionar ruso se habían roto para Europa y no estaban claras las nuevas barreras de esa asertividad.

En junio de 2015, los Estados miembros ordenaron a Mogherini que presentara una estrategia global de la UE sobre política exterior y de seguridad en el plazo de un año. Como se afirmó anteriormente, existía la necesidad de actualizar la ESS de Solana, para revigorizar la política exterior de la UE (Helwig, 2020) en un contexto de trágico deterioro del entorno geográfico y estratégico de la Unión. Con esto se activa definitivamente el componente político de la autonomía estratégica en términos de Arteaga (2017). Más adelante, en septiembre del 2016, este compromiso político se ratifica en la Cumbre de Bratislava de los líderes europeos tras la salida del Reino Unido.

La Estrategia Global de la UE y la autonomía estratégica

La EUGS es un documento de política que demuestra la capacidad del Consejo de adoptar “orientaciones generales” para la PESC y la PCSD, y la función de la Alta Representante apoyando al Consejo para asegurar la eficacia, unidad y coherencia de la política exterior con otras políticas de la Unión (Sanahuja, 2016).

Como se explicó en el capítulo 1, la EUGS ayudó a construir todo un primer universo conceptual sobre lo que se entendía en ese entonces como autonomía estratégica. A partir de la mención de este término en el documento, sin mayores precisiones, se dio comienzo a su desarrollo y debate conceptual.

Esta nueva estrategia tiene un gran alcance. Abarca desde el papel de la UE como actor diplomático de alcance mundial, los esfuerzos de la Unión para mejorar la cooperación en el desarrollo de capacidades civiles y militares, hasta los intentos de reorganizar y fortalecer la base industrial de defensa de Europa. Además, la EUGS apunta a consolidar el papel de la UE como actor válido de seguridad (Helwig, 2020). La Estrategia Global de la UE define tres prioridades políticas: respuesta a conflictos y crisis externas, desarrollo de capacidades de los socios y protección de la Unión y sus ciudadanos. A su vez, se enumeran cinco prioridades estratégicas: seguridad y defensa (incluyendo capacidad de disuasión), mejoramiento de la resiliencia estatal y societal en el Sur y Este, un enfoque integrado para la gestión de conflictos y crisis, y la promoción de una gobernanza global del siglo veintiuno (EUGS, 2016).

La EUGS trae la idea de que la interdependencia puede producir efectos indeseados y problemas a la hora de defender los intereses vitales de la Unión. En este sentido, la sensación de inseguridad de la UE surge de la creciente interdependencia global y el deterioro del orden liberal, donde la vida que una vez se llevó “está siendo cuestionada y cambiada al mismo tiempo” (Malksoo, 2016).

Contrastándola con la EES de Solana, en lugar de estar rodeada por un “anillo de amigos”, la UE se encontraba frente a un arco de inestabilidad, un extendido “anillo de fuego”, extendido desde el Sahel a través del Cuerno de África y Oriente Medio hasta el Cáucaso y las nuevas fallas en Europa del Este. Tocci (2017) agrega también el fracaso de la Primavera Árabe, los ataques terroristas en suelo europeo, la anexión de Crimea a manos de Rusia y la desestabilización del este de Ucrania.

En comparación con la EES de 2003, Bartels y Kellner (2017) sostienen que la Estrategia Global de la UE parece más modesta, más consciente de los límites de las capacidades de la Unión y más precisa en relación con la implementación. Establece prioridades en la vecindad, aunque sin renunciar a la perspectiva global. Está más fuertemente enraizada en la *realpolitik*. Europa se inscribe en un mundo “difícil, más conectado, disputado y complejo” (Malksoo, 2016). En lugar de hacer gala de un poder civil o normativo, ahora se sinceriza un desgaste de este poder.

Aun así, algo parece no haber cambiado. En ambas Estrategias, la UE demuestra seguir interesada en “marcar una diferencia positiva en el mundo” (Malksoo, 2016), abordando las causas profundas de los conflictos y la pobreza y defendiendo los derechos

humanos. La ESS sirvió como un parche para reparar las divisiones dentro de la UE sobre la invasión de Irak y la actuación de seguridad en el mundo en sí. Mientras tanto, la EUGS mostraba una creciente preocupación sobre la capacidad de la Unión para cumplir su misión histórica de mantener la paz y la seguridad incluso en Europa. Exponía a la UE cada vez más ansiosa por demostrar su relevancia para sus propios ciudadanos (Malksoo, 2016).

Además, Sanahuja (2016) destaca el amplio proceso consultivo que tuvo lugar mientras el documento se redactaba. Proceso que implicó una deliberación de casi diez meses, que amplió las conferencias previstas de seis a un número final de cincuenta, con participación de países socios, universidades, *think tanks* y organismos internacionales que permitió construir consensos y una adecuada apropiación por parte de los Estados miembros (*ownership*). Esto fue clave para terminar de activar el componente político de la autonomía estratégica en términos de Arteaga (2017).

La EUGS también tiene un componente institucional implícito detrás (en consonancia con las reformas que el presidente de la Comisión Juncker venía llevando adelante): el planteamiento se dirige a las “baronías” que en la Comisión cuentan con un mandato específico, y separado de la política exterior y de seguridad, pero forman parte de la acción exterior de la UE, en particular en comercio y desarrollo (Sanahuja, 2016).

La redacción de la EUGS vino acompañada de un paquete de propuestas enviadas al Consejo Europeo: el Plan de Implementación sobre Seguridad y Defensa del SEAE, el Plan de Acción de Defensa Europea de la Comisión, y una serie de propuestas sobre la implementación de los objetivos de la Declaración Conjunta UE-OTAN que había tenido lugar en la conferencia de la OTAN de 2016 en Varsovia (Bartels & Kellner, 2017). Estos planes de acción terminan de activar la autonomía estratégica en su componentes industrial y operativo en términos de Arteaga (2017).

Las nuevas iniciativas operativas para impulsar la PCSD y el impacto de los factores externos

Una de las iniciativas, lanzada en junio de 2017, es la Capacidad de Planificación y Conducta Militar (MPCC por sus siglas en inglés). Es responsable de la planificación operativa y la realización de las misiones militares no ejecutivas de la UE²⁸ (SEAE,

²⁸ Como por ejemplo las Misiones de Entrenamiento de la UE (EUTM) en Mali, Somalia, República Centroafricana, Mozambique y la Misión de Asistencia Militar de la UE (EUMAM) para Ucrania.

2022). Su creación no estuvo exenta de resistencias. Los Estados miembros de Europa atlantistas tenían otra perspectiva: temían la duplicación con la OTAN. Acordaron el establecimiento de la MPCC con la condición de limitar su funcionamiento a operaciones militares no ejecutivas y evitando su denominación como “cuartel general de la UE”.

Sin embargo, estas pre-condiciones se desvanecieron gradualmente a medida que el Brexit se convertía en una realidad. Aquí observamos cómo el Brexit actúa de forma positiva en la activación y devenir de la autonomía estratégica convencional en términos de Helwig (2020). A partir de la salida del principal exponente atlantista, los Estados miembros que comparten esta concepción pierden peso gravitacional en un contexto de tensiones con Trump, viéndose obligados a ceder en algunas cuestiones.

En efecto, en 2018, el Consejo decidió ampliar el mandato de la MPCC, y su personal se reforzó (Koenig, 2021). Aun así, la MPCC arrastra enormes desafíos a la hora de implementar el “enfoque integral” (como busca la EUGS) para la gestión de crisis. Siguiendo a Smith (2016), los despliegues de la UE, civiles por un lado, y militares por el otro, tienen naturalezas operativas totalmente separadas. Solamente la operación naval contra la piratería, la EU NAVFOR Somalia²⁹, puede ofrecerse como un posible ejemplo del enfoque integral en acción. Sin embargo, la mayor debilidad radica en que, siguiendo a Smith (2016), quien jugó un rol clave en esta misión fue el Reino Unido. El rol dual que la salida de Reino Unido tuvo en la activación de la autonomía estratégica convencional se verá con mayor profundidad en el subcapítulo correspondiente.

En suma, la puesta en marcha de la MPCC es un ejemplo ilustrativo de cómo los factores externos inciden en la activación de la autonomía estratégica convencional. El Brexit permitió un alcance mayor de la MPCC, pero a su vez, nuevos desafíos, al perder a un país clave en materia de defensa y seguridad. Además, el fantasma de Washington sobre los Estados europeos atlantistas siempre repercute en proyectos “más autónomos”. Otro instrumento implementado a partir de la revisión estratégica de la EUGS es la Revisión Anual Coordinada sobre Defensa (CARD, por sus siglas en inglés). Pretende estructurar el proceso de planificación e intensificar la cooperación en la UE mejorando la transparencia y el intercambio de información entre los Estados miembros. Mediante

²⁹ También conocida como Misión Atalanta, fue la primera misión emprendida por la Fuerza Naval de la Unión Europea en el 2008, que fue ampliándose en su alcance geográfico y en coordinación con la Unión Africana y el Programa Mundial de Alimentos (PMA).

el seguimiento sistemático de la Agencia Europea de Defensa³⁰ (EDA, por sus siglas en inglés), proporciona una descripción general de los planes de defensa de los Estados miembros, y los progresos realizados.

Smith (2016) agrega que, en general, este proceso de revisión estratégica, implicó ver también las deficiencias de la UE en todo su accionar exterior más allá del débil músculo militar que exhibe. Se constató ausencia de direccionamiento político en la PESC (y especialización en su parte integrante, la PCSD), una fuerte falta de “apalancamiento” (*leverage*) considerando que la UE es una potencia comercial y con una Política de Vecindad que data de tiempo, y el problema de coordinación (vinculado a la falta de coherencia institucional), entre otras. Estos elementos resultan centrales para terminar de operacionalizar la autonomía estratégica.

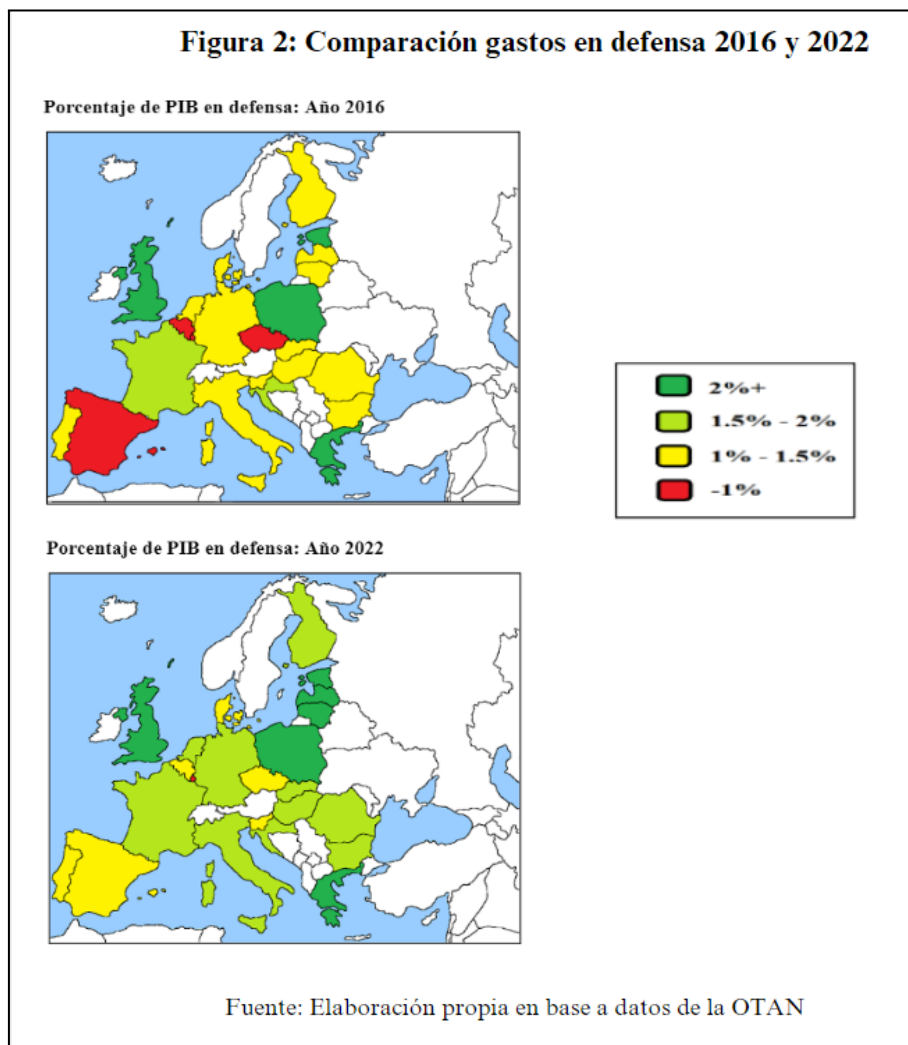
Además de nuevos instrumentos, la EUGS llama a los Estados miembros a invertir más en defensa. El gasto colectivo en defensa de la UE ha aumentado desde 2015 después de una prolongada fase de austeridad tras la crisis financiera de 2008, y esta “corrección histórica” se debe, en nuestra opinión, al deterioro del entorno geoestratégico, la asertividad rusa, los cambios de administraciones en Estados Unidos y el Brexit.

Sin embargo, estos aumentos no se tradujeron en una inversión contundente, pese al llamado rotundo de la EUGS. Pocos eran los Estados miembros que para 2016 cumplían con la regla Cardiff de la OTAN del 2% del PIB (Polonia, Grecia y Reino Unido), y pocos habían sido los avances dados hasta el año 2021. La invasión rusa en Ucrania, extremo total de la asertividad rusa, ha sido un factor determinante para torcer esta tendencia, inclusive llevando a países altamente reticentes como Alemania, España, Irlanda y Austria, a asumir mayores compromisos. Los primeros dos, han sido Estados con grandes desinversiones en defensa si se las compara con los tamaños de sus economías. Para el caso de Irlanda y Austria, se trata de dos países que mantienen cierto nivel de “neutralidad” (es decir, no alineamiento militar) articulado con escasa inversión en defensa.

Para el 2022 ya eran al menos cinco los países que invertían el 2% de su PIB en defensa, con cada vez más Estados miembros que se han comprometido a cumplir con

³⁰ La Agencia Europea de Defensa se estableció en virtud de una Acción Conjunta del Consejo de Ministros el 12 de julio de 2004. La EDA actúa como catalizador, promueve colaboraciones, lanza nuevas iniciativas e introduce soluciones para mejorar las capacidades de defensa. Es el lugar donde lo hacen los Estados miembros que desean desarrollar capacidades en cooperación. También es un facilitador clave en el desarrollo de las capacidades necesarias para sustentar la PCSD (Agencia Europea de Defensa).

la disposición en los próximos años antes de 2030, y con cada vez menos Estados que destinan menos del 1% (ver Figura 2). Para el año 2022, la mayoría de los Estados miembros rondaban el 1,5%.



El Fondo Europeo de Defensa (EDF por sus siglas en inglés) es otro nuevo instrumento diseñado para financiar la investigación industrial, la creación de prototipos y la adquisición de material militar, impulsando así la investigación tecnológica en la Unión. Cuenta con un fondo de investigación inicial de 500.000 millones de euros anuales y un fondo de capacidad de hasta 5.000 millones de euros anuales a medio plazo (Koppa, 2019). Pinazo Lozano (2020) analiza un factor riesgoso de su funcionamiento. Con percepciones de amenazas tan diferentes entre los Estados miembros, los fondos pueden caer en una disputa enmarcada dentro de la tensiones por el equilibrio de poder intra-europeo. Países como España, Italia y Grecia buscarán mayores partidas

presupuestarias para estabilizar la frontera sur, mientras que los países del este presionarán para financiar aún más la seguridad en la frontera este a medida de que la guerra en Ucrania se extienda.

La Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) es otro instrumento que se ha puesto en marcha con la EUGS. Es una disposición del Tratado de Lisboa (art 42), y da “luz verde” a que aquellos países que cumplan con criterios militares más altos y deseen ir más allá, puedan hacerlo e intensificar su cooperación (Koppa, 2019). Actualmente todos los países participan menos Malta³¹. Además en el año 2022, a raíz de la hostilidad rusa, Dinamarca³² realizó un referéndum para incorporarse a disposiciones europeas de seguridad y defensa (PCSD), permitiendo así su colaboración en la PESCO. Nuevamente aquí vemos como un factor externo empuja la autonomía estratégica. En cuanto a los proyectos colaborativos, hasta mayo de 2023, el Consejo ha adoptado un total de sesenta y ocho proyectos (Ver Figura 3). Las capacidades desarrolladas que resulten pasan a formar parte del acervo común de los Estados miembros, que pueden decidir utilizarlas en otros marcos, como por ejemplo la OTAN (Pinazo Lozano, 2020).



³¹ Por una disposición contraria a esto en su Constitución Nacional, lo cual implicaría necesariamente una reforma constitucional.

³² Se remonta a la ratificación fallida vía referéndum del Tratado de Maastricht de 1992. La sociedad danesa aprobó un segundo referéndum a condición de ser excluidos del euro y de la política de seguridad y defensa que la UE venía desarrollando tímidamente.

A pesar de la enorme proliferación de proyectos, estos aún no abordan las brechas de capacidad clave³³ o fallan (Koenig, 2021). Además, los esquemas de cooperación dentro de la OTAN como el *NATO's Framework Nations Concept (FNC)*³⁴, que también buscan mejorar la defensa colectiva a través de la cooperación multinacional, representan un desafío al éxito de la PESCO (Geopol 21, 2023). Estados Unidos sigue siendo el principal vendedor de armamento a los países de la UE. En este sentido, diferentes cortocircuitos se han producido por la decisión de algunos países de priorizar la compra de armamento estadounidense frente a la idea de desarrollar capacidades propias dentro de la PESCO como marco principal. El caso de los aviones caza F-35 de última generación ilustra esta problemática³⁵ (Infodefensa, 2022). A raíz de la invasión rusa en Ucrania, cada vez son más los países que han firmado contratos de compra y otros que han aumentado su interés en hacerlo (La Razón, 2023).

Además, la invasión a Ucrania ha tenido impacto en los nuevos proyectos aprobados en mayo del corriente año (EDR Magazine, 2023). Los nuevos once proyectos buscan desarrollar capacidades críticas como municiones, contra-artillería y helicópteros de tamaño mediano, claves para el apoyo a Kiev. La PESCO, de esta manera, corre el riesgo de dar a luz y abortar proyectos de acuerdo a las emergencias coyunturales externas, complicando el establecimiento de objetivos a largo plazo y sus revisiones periódicas. A nuestro entender, la PESCO termina siendo un mecanismo definido por las urgencias del escenario externo, más que por la decisión propia.

En esta línea, Estados Unidos y Reino Unido también han sido países que han incidido de alguna forma en la PESCO. Estados Unidos había expresado su histórica preocupación por la duplicación pero también existía la creencia en ciertos sectores de que esto podía ser funcional a la necesidad del reparto de cargas (sobre todo en lo que hace a la mejora de movilidad militar) y a la necesidad de Washington de concentrar sus recursos en el Sudeste Asiático.

³³ Como en el transporte aéreo estratégico y táctico y la adquisición de equipos colaborativos y la investigación y tecnología (I+T) de defensa.

³⁴ El FNC es un mecanismo multinacional de la OTAN donde los países cooperan con el propósito de mantener las capacidades actuales y actuar como base para el desarrollo coherente de nuevas capacidades a medio y largo plazo. Además busca reforzar el compromiso entre países como mecanismo de entrenamiento y ejercicios colectivos para preparar agrupaciones de fuerzas.

³⁵ Al menos 10 países de la UE ya han adquirido estos aviones cazas (Alemania incluida). Además, algunos de ellos han participado en la financiación de su desarrollo (Italia, Países Bajos y Dinamarca).

Sin embargo, el mayor *lobby* en contra fue ejercido específicamente por la industria militar estadounidense. Estados Unidos es el principal vendedor de armas a los países europeos, como mencionamos anteriormente. Además, los Estados europeos en estos últimos cinco años han estado aumentando un 47% su importación de armas. Asimismo, los países europeos miembros de la OTAN aumentaron sus importaciones un 65 % el último lustro (SIPRI, 2023).

De esta manera, un fuerte desarrollo de la PESCO, coordinada con un robusto financiamiento a la industria militar europea por parte del EDF, podría llegar a poner en riesgo el millonario negocio anual de Estados Unidos.

Hasta aquí, un vistazo de los principales instrumentos que la EUGS buscó activar con vistas a fortalecer la PCSD. También se ha mostrado cómo Estados Unidos y Reino Unido han influido por momentos retrasando o disparando la puesta en marcha de la autonomía estratégica en el ámbito militar. Mucho también ha tenido que ver Rusia, con mayor fuerza a partir del año 2022.

Analizando en profundidad la influencia de Estados Unidos en el proyecto de seguridad y defensa europeo

Tal como se fue adelantando en las diferentes secciones de este trabajo, la relación entre la autonomía estratégica de la UE y Estados Unidos se presenta por momentos conflictiva. En un intento de poner punto final al debate, la misma EUGS deja en claro que sigue considerando a Estados Unidos como socio principal y que continúa concibiendo a la OTAN como la piedra angular del sistema de defensa transatlántico, aún en un momento de la relación bilateral complicado debido a la administración Trump. De nuevo, el único consenso posible entre los Estados miembros europeístas y atlantistas sólo permite la premisa de fortalecer el pilar europeo dentro de la OTAN.

Sin embargo, pese a los esfuerzos, hasta la invasión rusa en Ucrania en 2022, el paraguas de seguridad de Estados Unidos a través de la OTAN se encontraba todavía sujeto a debate. Esto, a sabiendas de que la OTAN seguía (y sigue siendo) el garante de defensa colectiva para Europa, ya que la PCSD opera exclusivamente fuera del territorio de la UE (Koppa 2019).

Cuando se afirma que el vínculo entre autonomía estratégica y Estados Unidos puede tornarse tenso, también implica ineludiblemente un vínculo de tensión con la OTAN. La

relación entre la UE y la OTAN ha sufrido fuertes tensiones. Estados Unidos busca que la UE tome control de su propio “patio trasero”, pero cuando Europa trata de hacerlo, la desconfianza estadounidense aparece acompañada de la necesidad del asentimiento tácito³⁶.

Pero el acuerdo Berlín Plus del 2003 permitió el libre intercambio de información y funcionó como un parche y una vuelta de página en la relación³⁷. La aparición de nuevas amenazas en la segunda década incrementó aún más los esfuerzos conjuntos: ataques terroristas, ciberataques, piratería y Estados fallidos.

Un problema reiterado que todavía no encuentra solución es la duplicación y la discriminación (Koppa, 2019). La duplicación busca evitar que las misiones de la UE enmarcadas dentro de la PCSD no se superpongan con las desplegadas por la OTAN, ni que los recursos europeos sean principalmente destinados a sus misiones. Por el contrario, los esfuerzos están en conseguir la complementariedad. A su vez, evitar la discriminación significa no dejar fuera de los avances de la PCSD, a los países europeos que no forman parte de la Unión Europea ni a los demás socios de la OTAN no europeos (Canadá y Estados Unidos).

Algunos ejemplos de casos exitosos de cooperación UE-OTAN donde puede señalarse esto último se encuentran en el ámbito de las operaciones de lucha contra la piratería, en la región del Golfo de Adén después de 2008, el apoyo de la UE proporcionando formación policial y otro tipo de asistencia en Afganistán (2001) e Irak (2003), la creciente cooperación de la UE con la OTAN en el ámbito de la ciberseguridad y la guerra híbrida, particularmente a través de la nueva instalación de ciberseguridad de la OTAN en Estonia y un Centro Europeo de Excelencia para Contrarrestar las Amenazas Híbridas en Finlandia, y la cooperación en la respuesta a la crisis de refugiados en el Mediterráneo, a través de operaciones navales conjuntas (coordinadas por EUNAVFOR Med) (Smith, 2018).

³⁶ Ejemplo de esto resulta la estrategia de Bruselas para con los Balcanes Occidentales. Fue Estados Unidos quien después de lograr los acuerdos de Dayton en 1995, dio luz verde a la UE para que comience un proceso paulatino de pacificación e incorporación al proceso de integración. Aun así, Estados Unidos nunca retiró a sus fuerzas en esta zona.

³⁷ El acuerdo Berlín Plus se complementó de manera exitosa con las primeras operaciones de la PCSD, dos de las cuales (Concordia y Althea) implican tomas de control de las operaciones militares de mantenimiento de la paz de la OTAN en los Balcanes. Después de Althea, el mecanismo Berlín Plus no volvió a brillar de la misma manera.

El 10 de julio de 2018, se produjo una nueva Declaración conjunta (entre la UE y la OTAN) donde se reforzó la necesidad de profundizar la cooperación en áreas como ciberseguridad y amenazas híbridas (con Rusia y China como telón de fondo) y se alentaron los esfuerzos de la UE en seguridad y defensa (Koppa, 2019).

Combinar la autonomía estratégica con la necesidad de una mayor cooperación con la OTAN pueden presentarse a veces como búsquedas incompatibles, ya que según Koops (2017) la PCSD de la UE y la OTAN son esquemas que compiten por la defensa europea. En este trabajo sostenemos que los intereses de la UE y de Estados Unidos pueden por momentos prolongados no encontrarse y traer problemas de coordinación en consecuencia.

Hasta antes de la invasión rusa a Ucrania, Asia -y China en particular- eran la prioridad número uno de Estados Unidos, y Rusia era un tema menor, mientras que la PCSD centraba (y centra) su accionar en la inestable vecindad europea (Koppa, 2019). A simple vista, esto parece dar indicios de una complementariedad efectiva. Sin embargo, Smith (2018) ejemplifica cómo esta coordinación virtuosa puede fallar. Un ejemplo es la operación de la UE en República Democrática del Congo, donde se omitió dar aviso a Estados Unidos. Otro ejemplo es la resistencia inicial norteamericana al establecimiento del pequeño cuartel general operativo (OHQ por sus siglas en inglés) en Bruselas para las operaciones de la PCSD, que finalmente se logró a principios de 2007.

Previo a 2022, además, dentro de la OTAN, diferentes tensiones convivieron a raíz de las malinterpretaciones que la autonomía estratégica europea podían suponer. Algunos ejemplos que ilustran esto último fueron las palabras de Macron hablando de “muerte cerebral” de la organización (DW, 2023a), la firma del tratado AUKUS³⁸, y la desprolija retirada de Afganistán ante el avance talibán en el país que generó fuertes respuestas por parte del AR Josep Borrell³⁹ (Euronews, 2021a).

De esta forma, podemos ver cómo los cambios de administraciones estadounidenses siempre han tenido impacto en Europa, y la PCSD no ha estado exenta de ello. Recapitulando algunos hechos ya mencionados en este trabajo, la decisión de Bush hijo

³⁸ Acuerdo de alianza militar entre Australia, Reino Unido y Estados Unidos que tiene como trasfondo la contención de China, mediante el patrullaje del Mar Meridional de China (fuerte área de disputas territoriales), la protección de Taiwán y de las principales rutas del comercio marítimo internacional en el Indopacífico. El acuerdo generó malestar en el gobierno francés, ya que implicó la decisión del gobierno australiano de dejar caer un contrato de compra de submarinos franceses de escala millonaria.

³⁹ Particularmente, el AR se refirió a la necesidad avanzar con la creación de la Fuerza Rápida de Respuesta.

de invadir Irak, el anuncio del pivot asiático de Obama a partir de 2011, la llegada de Trump con sus presiones por un reparto de carga más equitativo, y finalmente, Biden volviendo a reforzar la necesidad de una OTAN unida, sin dudas han producido respuestas y giros en Bruselas.

La influencia de Reino Unido

Consideración aparte merece el Reino Unido. Sin dudas, otro actor con influencia clave en la PCSD y en la autonomía estratégica europea. Es por este motivo que Koppa (2019) sostiene que desde el 2016 sin el Reino Unido han ocurrido más cosas a nivel de seguridad y defensa europeas que durante los últimos sesenta años o más. Sin los británicos como potencia militar atlantista, Francia y Alemania se convirtieron en los principales impulsores de una serie de iniciativas en autonomía estratégica.

Reino Unido es una de las dos potencias nucleares en Europa y que posee un asiento en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Además, ha sido históricamente uno de los países europeos que más ha invertido en su defensa. Sin embargo, cuando era Estado miembro de la UE, no mostraba interés significativo en las misiones de la PCSD. Por el contrario, como ya se ha dicho, ha sido el mayor exponente del atlantismo. De acuerdo a Koppa (2019), en términos de personal que prestaba servicio en operaciones civiles y militares de la UE, la proporción media de tropas británicas fue del 4,33 % entre 2007 y 2015. Además, durante muchos años el Reino Unido bloqueó las decisiones sobre la PCSD, por temor a la ya mencionada duplicación.

A pesar de este fuerte desinterés en la PCSD, la salida de Reino Unido tiene (y sigue teniendo) múltiples implicancias para la UE tanto negativas como positivas. Antes que nada, hay que tener en cuenta que el acuerdo de salida del Brexit había omitido por completo el compromiso de negociar disposiciones en el área de la seguridad y defensa (The Guardian, 2023). Es decir, toda la negociación de temas pendientes en esta materia comenzaron a tratarse una vez hecha oficial la salida y teniendo en cuenta a Londres como un tercer Estado.

Sobre los aspectos negativos del Brexit, Bruselas perdió un asiento en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y recibió un fuerte golpe en el presupuesto de defensa agregado. Si bien el Reino Unido aportaba sólo el 2,3 % del personal a las misiones de la PCSD, la contribución del Reino Unido al presupuesto de la UE se acercaba al 16 %

(Sweeny & Winn & Simon, 2020). Además, se abrió un nuevo interrogante sobre la continuidad de toda la coordinación en política de defensa con otros miembros de la UE conseguidos hasta ese momento. Esto último continúa siendo objeto de preocupación, sobre todo para Francia, con quien Reino Unido había firmado los Tratados de Lancaster en 2010⁴⁰. Si bien las primeras declaraciones británicas post-Brexit indicaban la intención de una continuidad en los compromisos bilaterales y de establecer un *Marco para la asociación de Seguridad Reino Unido - Unión Europea*, las tormentas políticas internas y los cambios de administraciones británicas no permitían a la UE fiarse de Londres, aunque recientemente el gobierno de Sunak ha dado mayores señales de confianza.

La estrategia perseguida por la Unión fue la de tratar de mantener algunos compromisos del Reino Unido en materia de cooperación militar. Se invitó formalmente al Reino Unido a seguir participando de las misiones de la PCSD y a continuar desarrollando diferentes proyectos en la PESCO. Aun así, dentro de la UE, hay países que exigen a Reino Unido mayores compromisos, como Francia y España, e insisten en que Londres se comprometa con la PESC (Reuters, 2018).

Desde 2016, Londres y Bruselas han estado jugando un juego de suma cero de imperativos en conflicto, con los sucesivos gobiernos del Reino Unido decididos a “terminar con el Brexit” y los europeos continentales dispuestos a demostrar que abandonar la UE tiene un costo (Lawfare, 2023a). Esta tensión resultó perjudicial para la coordinación de la política exterior y de seguridad. El ejemplo más destacado fue el lanzamiento de la asociación AUKUS y la estrategia Indo-Pacífico de la UE con horas de diferencia en septiembre de 2021. También Reino Unido perdió la sede de la NAVFOR Atalanta (Sweeny & Winn & Simon, 2020), siendo trasladada a la base naval de Rota en España.

En noviembre de 2022, Reino Unido anunció que se uniría al proyecto de movilidad militar de la PESCO para facilitar el transporte de tropas y equipamiento a lo largo de Europa (Politico, 2022). Además de un cambio de gobierno dentro del Reino Unido, lo que llevó a esta decisión fue la invasión rusa en Ucrania. También han coordinado su importante asistencia militar a Ucrania a través de varios foros personalizados, incluido

⁴⁰ Tratado de cooperación en materia de seguridad y defensa. Incluye un apartado operativo, la cooperación armamentística y el acercamiento entre las dos industrias de defensa. Fija como objetivo la creación de una fuerza expedicionaria conjunta. Tema no menor, de rivalidad histórica, es un entendimiento sobre la cooperación nuclear.

el Grupo de Contacto de Defensa de Ucrania liderado por Estados Unidos, y las reuniones de líderes de la Fuerza Expedicionaria Conjunta liderada por el Reino Unido (Lawfare, 2023a).

En efecto, en este caso podemos ver cómo otro factor externo (la guerra en Ucrania) modifica la incidencia que un factor externo (el Brexit) ya estaba ejerciendo sobre la autonomía estratégica de la Unión Europea. La nueva agresión a gran escala de Rusia ha actuado como parche en la relación militar entre Bruselas y Londres. Ambos son apoyos diplomáticos y militares esenciales para Kiev, y para dar una respuesta contundente que permita apuntalar a Ucrania frente a las ofensivas rusas, necesitan enseñar un mismo músculo militar. Con el diario de hoy, resulta difícil pensar que la UE hubiese podido mantener involucrada por sí misma a Reino Unido en los aspectos militares de no haber sido por la invasión rusa en Ucrania.

Habiendo hecho un recorrido sobre el impacto del Brexit sobre la Unión Europea en materia de seguridad y defensa, estamos en condiciones de afirmar que la salida del Reino Unido ha provisto a la UE de una oportunidad, de un laboratorio de prueba, para ensayar autonomía estratégica, manteniendo a Londres involucrada en diferentes esquemas de cooperación.

La invasión de Rusia a Ucrania

Para finalizar es importante hacer énfasis en los cambios de la PCSD a raíz de la agresión de Rusia a Ucrania. Se han producido nuevos giros, pero también muchos de los “cambios” que tuvieron lugar ya en realidad habían comenzado a gestarse con la publicación de la EUGS. De esta forma, la invasión de Ucrania del 2022 funcionó como un catalizador de un proceso ya en marcha.

Aun así, se han producido grandes giros, entre los cuales podemos identificar tres puntos de quiebre. La decisión de Suecia y Finlandia de poner fin a sus históricas y tradicionales políticas de neutralidad para ingresar a la OTAN es una respuesta directa a las acciones bélicas de Rusia. Si bien ambos países, desde el 2014, participaban cada vez más de ejercicios conjuntos de la OTAN⁴¹, el ingreso significa entre otras cosas formar parte del Mando Aliado de Transformación, el (casi seguro) establecimiento de

⁴¹ Finlandia y Suecia estrecharon su relación con Estados Unidos y con la OTAN en el formato 28+2. Además ambos países firmaron un Acuerdo de Apoyo a la Nación Anfitriona, y se unieron a la Fuerza de Respuesta de la OTAN (NRF) (Moller & Petersson, 2019).

nuevos cuarteles generales en el Mar del Norte y, lo más importante, la ampliación de la cobertura de la cláusula de seguridad colectiva (art 5 del Tratado del Atlántico Norte). Una segunda novedad tiene que ver con la creación del Fondo Europeo para la Paz, mediante el cual la Comisión Europea se compromete a enviar material letal a Ucrania. Se trata de la primera vez en su historia que la UE, un proyecto de paz desde su génesis, lleva adelante envíos de este tipo.

Finalmente, la creación de una Fuerza Rápida de Respuesta con una capacidad inicial de 5000 hombres da a luz a un viejo proyecto que ya circulaba en Europa en la década de los años noventa. La idea de una fuerza que responda rápidamente al estallido de una crisis ya se había barajado como una meta en el Headline Goal de Helsinki en 1999⁴², pero al poco tiempo fracasó. Diferentes Estados miembros no podían evitar ver la semejanza que tenía una fuerza de esta naturaleza con la creación de un ejército europeo⁴³. Tal había sido la reticencia durante varios años, que la EUGS del 2016 omitió hacer referencia a esta idea, a pesar de que el entonces presidente de la Comisión, Juncker, había realizado numerosas declaraciones llamando a la creación de un ejército europeo. Más aún, la idea de un ejército europeo estuvo presente en los programas del partido socialdemócrata alemán en 2007 y 2013, incluyéndose en la gran coalición con la democracia cristiana de Merkel (Bartels & Kellner, 2017).

Los demás mal llamados “giros de 180 grados” en la PCSD a raíz de la invasión rusa en Ucrania, se explican, en realidad, por tendencias previas que se han visto intensificadas por este último acontecimiento. Como se mencionó anteriormente, los presupuestos en defensa de los Estados europeos ya venían en aumento desde 2016, el blindaje militar del “flanco este” de la OTAN y de la UE ya se venía percibiendo desde el 2014 por la anexión de Crimea, y la expansión⁴⁴ de la OTAN en sí mismo es un largo proceso que viene acelerándose desde la década de los noventa con el fin de la guerra fría. La novedad en todo caso aparece en el hecho de que ahora cada vez más Estados europeos (algunos anteriormente impensados por sus fuertes políticas de neutralidad) “forman fila” para ser incorporados.

⁴² El Headline Goal de Helsinki fue un objetivo de capacidad militar establecido para 2003 durante la reunión del Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999 con el objetivo de desarrollar una futura Fuerza Europea de Reacción Rápida. Se basó en la Declaración de Saint Malo en diciembre de 1998.

⁴³ Idea que ya se puede rastrear desde el intento fallido de la creación de la Comunidad Europea de Defensa en 1952

⁴⁴ Actualmente son 31 países. Los últimos en incorporarse fueron Macedonia del Norte en el 2020 y Finlandia en el 2023.

La agresión rusa, además, afectó la etapa final de la redacción de la Brújula Estratégica elaborada por el actual AR, Josep Borrell. Este documento, de la nueva “Comisión geopolítica” presidida por Ursula von der Leyen, comenzó a prepararse por iniciativa alemana en junio del 2020 en contexto de pandemia para ser finalmente publicado en la primavera del 2022. La Brújula busca recoger los avances de la EUGS pero también corregir sus deficiencias, que principalmente apuntan a la falta de implementación efectiva (Sus, 2021), vaguedad (Koenig, 2020) y la necesidad de mayor involucramiento de la Comisión (Sweeney & Winn, 2022).

La Brújula Estratégica: El aporte de Josep Borrell a la autonomía estratégica

Retomando la tesis del apartado anterior, donde se sostiene que la invasión rusa en Ucrania ha provocado cambios de últimos momentos en la nueva estrategia de Borrell, buscamos ahora realizar un análisis exhaustivo y detallado de ambos documentos (Brújula Estratégica y EUGS), donde es posible establecer semejanzas (avances recogidos) y diferencias (deficiencias convertidas en nuevas metas).

Tanto la Brújula Estratégica como la Estrategia Global coinciden en el diagnóstico de un deterioro del entorno estratégico de la Unión, que requiere ser atendido mediante la construcción de una cultura estratégica común, articulada con una narrativa de un “actuar unificado” para convertirse en un proveedor de seguridad válido. Se hace explícita la necesidad de aumentar los presupuestos de defensa, combinado con un esquema de gasto eficiente y un esfuerzo para desarrollar una industria militar europea. Ambos documentos compatibilizan el “enfoque integral” de las misiones civiles y militares de la UE, con la OTAN, asumiendo una mayor responsabilidad en el reparto de cargas, la presencia marítima, los “límites geográficos” del territorio aliado y el espacio extraterrestre.

La Unión delimita claramente en ambas Estrategias sus zonas prioritarias (Balcanes Occidentales, Sahel y norte de África, Medio Oriente e Indopacífico, principalmente), con fuerte presencia en el vecindario y en la frontera sur, y elevan el nivel de riesgo de las amenazas no convencionales como los ciberataques y las amenazas híbridas. La Brújula y la EUGS dan un lugar primordial a la PESCO, la Agencia Europea de Defensa (EDA) y el Fondo Europeo de Defensa (EDF), y a las asociaciones estratégicas con las regiones del mundo tejiendo un enfoque multinivel y multisectorial (bilateral,

subregional y transregional). Por último, hay una fuerte coincidencia en aportar al fortalecimiento del multilateralismo, un mundo basado en reglas (regímenes internacionales fuertes y adaptables), donde la UE refuerce su función como potencia normativa, poder comercial y tecnológicamente soberana.

Si bien la Brújula Estratégica posee un estilo de redacción donde a cada objetivo se le desagrega una serie de acciones a cumplir de acuerdo a un calendario estipulado, las diferencias responden principalmente a los cambios del orden internacional del 2016 con el que se configura en el año 2022. Se hace un mayor énfasis en el peligro de la instrumentalización de la interdependencia, en un escenario donde el retorno de la “política de poder” es un hecho consumado, y en los problemas que el relacionamiento con China conlleva. Nuevamente, aquí constatamos cómo los cuatro factores externos que definimos en este trabajo (cambios de administraciones en Estados Unidos, el ascenso de China, la creciente asertividad rusa y el Brexit), han alterado la ecuación de la autonomía estratégica de la UE.

A diferencia de una EUGS que se elabora en un contexto de ascenso de Trump como líder disruptivo, la Brújula hace una mención rotunda a Estados Unidos como principal socio de la UE. Algo similar sucede con Rusia, pero en el sentido opuesto. En efecto, la agresión rusa del 2022 a Ucrania tiene mayor gravedad y conlleva consecuencias más profundas que la crisis de Crimea del año 2014. A modo ilustrativo, la palabra “Rusia” y sus derivados semánticos, aparecen solo nueve veces en la EUGS, mientras que en la Brújula hay veinticinco menciones. En la relación con Rusia ya no quedan siquiera espacios para una agenda de cooperación mínima, y se hace un llamamiento especial a los peligros del expansionismo ruso en África con ayuda del grupo Wagner, y en el este más extremo de Europa (Moldavia y Georgia), y la amenaza de una Bielorrusia aliada con Moscú.

No hay grandes variaciones en la definición de áreas estratégicas, ni grandes nuevos instrumentos para pensar la acción exterior de la UE. Además de las amenazas de naturaleza no tradicional, existe una creciente preocupación por la erosión de la arquitectura del control del armamento nuclear, y el cambio climático (principalmente por las disputas de recursos no abundantes). Por último, las principales innovaciones aparecen en la creación del Fondo Europeo para la Paz (para el envío de armamento

letal por parte de la Comisión) y la históricamente resistida Fuerza Rápida de Respuesta dotada de 5000 tropas iniciales.

Para concluir este capítulo entonces, parece quedar demostrado que las acciones europeas emprendidas en materia de defensa y seguridad, en concreto, el tan pendiente impulso a la PCSD obedece al deterioro del entorno geoestratégico, a los cambios de administración en Estados Unidos, a la salida del Reino Unido de la UE, y la asertividad rusa que escaló a un nivel mucho más alto a partir del año 2022.

El ascenso de China, otra de las variables sistémicas a evaluar, no ha tenido una incidencia significativa hasta el momento. La participación de países europeos en ejercicios militares en el Asia-Pacífico se encauza principalmente dentro del marco de la OTAN y en una muy baja intensidad, liderada por Estados Unidos y Canadá. La principal preocupación en Europa es asegurar las principales rutas marítimas comerciales en esa región (expresadas tanto en la EUGS como en la Brújula Estratégica) mientras se debate si es conveniente a los intereses europeos rivalizar con China en su zona de influencia. En este sentido, en abril de 2023, el presidente Macron afirmó que Europa no debe seguir los pasos de Estados Unidos ni de China (CNN, 2023) y se mostró reacio a que la OTAN se expanda hacia Asia-Pacífico y la apertura de una oficina de enlace en Japón (Político, 2023a).

Capítulo 3

La dimensión comercial de la autonomía estratégica

En este capítulo se observará cómo el ascenso de China, los cambios de administraciones de Estados Unidos, la asertividad rusa y el Brexit han sido factores externos que han incidido e inciden en la activación de la autonomía estratégica abierta de la Unión Europea. Además, para esta dimensión en particular, debemos sumar el impacto de la pandemia que generó fuertes disrupciones en las cadenas de suministros globales. Con esto, la dependencia que la UE tiene de algunas materias primas críticas provenientes de los grandes poderes, quedó evidenciada.

Estos factores externos han provocado una respuesta en la que Europa ha tomado conciencia de que debe defender sus intereses en el ámbito del comercio mundial. La UE es una potencia comercial, y como hemos explorado en el capítulo 1, mucho de su estatus internacional se debe a la atracción que su mercado único genera en terceros Estados. Si la Unión pierde esta fortaleza, se verá condenada a desaparecer entre gigantes.

La “autonomía estratégica abierta”, término utilizado en este trabajo, fue introducida por la Comisión Europea en su última revisión de política comercial de 2021 (Fabry & Veskoukis, 2021) y se entiende como la habilidad de “cosechar los beneficios de la apertura para los agentes económicos europeos mientras se los protege de las prácticas desleales y se construye resiliencia para estar mejor preparados” (Gehrke, 2021).

La intensificación de la “*weaponized interdependence*” en la economía internacional, que se ha visto amplificada por la pandemia de covid-19 y la invasión rusa a Ucrania, hace cada vez más necesario reafirmar el objetivo de la autonomía estratégica abierta para la UE (FEPS, 2022). Aun así, la fijación de nuevos objetivos no estuvo exenta de debates de primera instancia. En marzo de 2021, aun en pandemia, un grupo de Estados miembros⁴⁵ envió una carta a la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, llamando a una “reducción en la dependencia económica y estratégica de la UE”. Rápidamente, otro grupo de países se apresuró para denunciar proteccionismo⁴⁶ (Fabry & Veskoukis, 2021). Lo que estaba detrás de la acción emprendida por el primer grupo

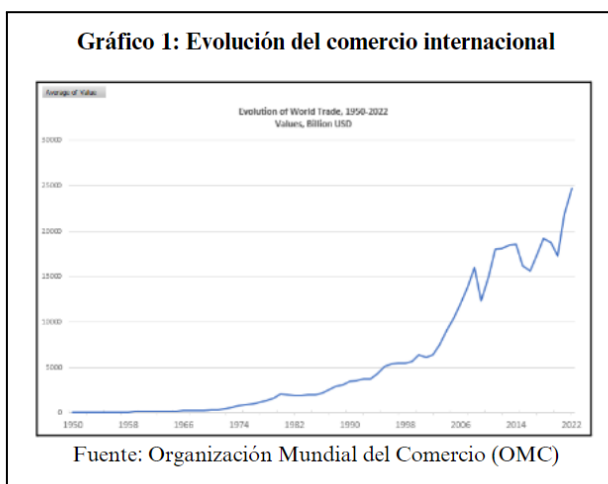
⁴⁵ Alemania, Dinamarca, Estonia y Finlandia.

⁴⁶ Fueron ocho países: Bélgica, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Polonia, Suecia y República Checa.

de países era la necesidad de revisar la política comercial común, para dar respuesta a los nuevos desafíos globales y actos unilaterales que amenazaban el liderazgo europeo en el comercio internacional y que atentaban contra las reglas del mismo.

Incrementar la resiliencia de la economía de la Unión pasó a convertirse una prioridad, mediante la mitigación de la dependencia y los excesivos constreñimientos externos (FEPS, 2022). La Dirección General de Comercio de la Comisión pedía una UE asertiva, que trabaje en la resiliencia de sus cadenas de suministros combinando la apertura del mercado, la igualdad de condiciones con los socios comerciales y la capacidad de defenderse con herramientas autónomas para reequilibrar la interdependencia (Fabry & Veskoukis, 2021). Se busca entonces configurar una ecuación más positiva a los intereses de la UE.

La pandemia y la invasión rusa a Ucrania fueron los últimos impulsos que necesitaba la Unión Europea para “cambiar su mentalidad”. Antes del año 2020, el comercio internacional ya había empezado a experimentar cambios. Luego de la crisis del 2008, el comercio mundial había retomado los niveles pre-crisis, pero el ritmo de su crecimiento interanual era mucho menor que en periodos anteriores (Ver Gráfico 1).

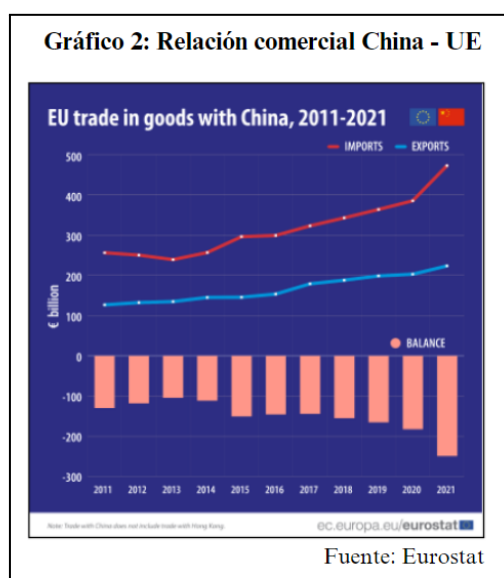


La revisión de la política comercial de 2015 ya mencionaba la necesidad de rebalancear las relaciones entre la UE y China y llamaba a poner atención en los problemas de las subvenciones públicas por parte de este último. La segunda década del siglo, además, empezó a mostrar indicios de lo que se conoce como “*slowbalisation*” (FEPS, 2022), que implica una tendencia a la regionalización de las cadenas globales de valor⁴⁷. Como resultado, la contribución del comercio al crecimiento mundial descendió (FEPS, 2022).

⁴⁷ A partir de 2012 para los bienes y a partir de 2016 para los servicios.

La influencia del acelerado ascenso de China

El ascenso de China con su modelo económico tiene un rol clave en la activación de la autonomía estratégica europea en su dimensión comercial. Los efectos negativos de las distorsiones económicas, hizo cada vez más necesario en Europa establecer, por ejemplo, medidas antidumping (FEPS, 2022). La dependencia de la UE hacia China fue incrementándose década a década. Las exportaciones europeas dependen más de China que de Estados Unidos. En 2021, China incluso se convirtió en el primer socio comercial de bienes de la UE (DW, 2021), y la relación se está volviendo cada vez más desequilibrada, en contra de la Unión (Ver Gráfico 2).



La balanza comercial con China es positiva en servicios, pero tiene un déficit comercial en bienes, aunque éste es mucho menor que el que la Unión Europea como bloque tiene con Estados Unidos (310 billones de euros en 2020) (FEPS, 2022). Para las compañías europeas, reducir su acceso al mercado chino tiene un gran costo, de acuerdo a FEPS (2022), el 60% de las firmas europeas tiene futuros planes de inversión en China.

Dieciocho Estados miembros de los veintisiete (Poutala & Sinkkonen & Mattlin, 2022) han firmado acuerdos con China sobre la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI en inglés). La BRI ha dado paso a una expansión de la propiedad china en los puertos europeos⁴⁸. La adquisición es la acción más utilizada en las inversiones extranjeras

⁴⁸ Principalmente por parte de China Communications Construction Company (CCCC), China Merchants Group (CMG) y China Ocean Shipping (COSCO), todas las cuales son empresas centrales controladas por el Estado.

chinas para obtener el control. Estas adquisiciones chinas podrían comprometer la autonomía estratégica al transformar la dependencia económica en influencia política (Poutala & Sinkkonen & Mattlin, 2022).

Tanto la Unión Europea como Estados Unidos (independientemente de quién esté en el gobierno) insisten en que China está distorsionando la competencia a nivel mundial: subvenciones públicas, trato discriminatorio a la hora de otorgar concesiones, caso omiso a los derechos de propiedad intelectual, y el otorgamiento de capital barato a las empresas chinas en sectores estratégicos, entre otras acciones (Springford, 2020). La UE acusa a Beijing de violar los principios básicos de la OMC de no discriminación y transparencia, mientras en paralelo se intensifica el uso de coerción comercial y económica, con ejemplos notables de sanciones chinas dirigidas a Australia, Canadá, Corea del Sur y, Lituania, un país miembro de la UE. China no solo eliminó al país báltico de su sistema de despacho de aduanas, sino que extendió las sanciones a los socios que utilizan bienes intermedios lituanos (FEPS, 2022).

El caso lituano ilustra a la perfección un caso de “diplomacia del lobo guerrero”⁴⁹ y de “vinculación de cuestiones”. La coerción comercial por parte de China obedece a una razón meramente política, donde el gobierno de Beijing acusa a Vilna de ir en contra del principio de “una sola China”. En 2021, el gobierno lituano autorizó al gobierno de Taiwán a abrir una Representación Comercial en su territorio, siendo ésta la primera en Europa (Euronews, 2022a). Las represalias chinas activaron de forma inmediata la solidaridad de toda la UE para con el país báltico. Incluso Bruselas salió a respaldar con la acción concreta de demandar a China en la OMC. Las medidas han provocado una caída del 91% en las importaciones a China desde Lituania en una comparación de las cifras de diciembre de 2020 y diciembre de 2021 (Euronews, 2022b).

La Unión Europea viene tomando cartas frente a estas actitudes chinas hace algunos años. Por ejemplo, la Comisión Europea estableció en 2019 un nuevo enfoque para relacionarse con China, marco que tiene capacidad explicativa hasta nuestros días. La potencia asiática juega simultáneamente diferentes roles en diferentes ámbitos. China es

⁴⁹ Este término tiene su explicación en el sentimiento nacionalista que despertaron las películas *Lobo Guerrero* (2015) y su secuela *Lobo Guerrero II* (2016), en las que fuerzas de operaciones especiales chinas luchan heroicamente contra el tráfico de drogas o participan en misiones humanitarias. Nutriéndose de esto, la diplomacia del lobo guerrero aludiría a la labor emprendida por los diplomáticos chinos en pro de los intereses nacionales de China, que ha tomado un tinte prepotente y a menudo conflictivo (Zhu, 2020).

un socio cooperador para resolver conjuntamente desafíos globales, es también un socio negociador con el cual se debe hallar un equilibrio de intereses, pero también se lo entiende como un competidor económico en lo que refiere al liderazgo comercial y tecnológico, y finalmente un rival sistémico, en tanto impugna los modelos de gobernanza vigentes (Comisión Europea, 2019).

En materia comercial, entonces, China es para la UE un competidor económico, y hasta un rival sistémico, cuando se trata de adecuarse al régimen de la OMC. La UE busca equilibrar esta relación comercial de modo que no resulte perjudicial para sus intereses, por lo cual también necesita que China sea un socio negociador (Turraca, 2022).

La firma del Acuerdo Integral sobre Inversiones (CAI) con Beijing apuntaba en esta última dirección. Europa necesitaba nivelar el campo de juego en lo que respecta a la competencia y asegurar un trato igualitario a sus inversiones en el gigante asiático. Las negociaciones avanzaron particularmente rápido en los últimos meses de 2020 cuando el presidente chino, Xi Jinping, intervino personalmente para ofrecer concesiones de acceso al mercado y salvar el acuerdo antes de que entrara en funciones una nueva administración estadounidense más dispuesta a trabajar con aliados y socios en China (CSIS, 2023).

Un gobierno de Trump que desatendió a Europa, fue un elemento externo clave para entender gran parte del proceso que condujo a la firma del tratado. Sin embargo, la variable de los cambios de administración en Estados Unidos, es asimismo un elemento que explica el empantanamiento del proceso de ratificación, articuladamente con la invasión rusa a Ucrania.

La hostilidad rusa y la renuencia de China a condenarla ha provocado que la UE empiece a descreer en el rol de China como socio. La ratificación del acuerdo se deshizo poco después, a partir de marzo de 2021, cuando la UE sancionó a cuatro funcionarios chinos involucrados en campos de internamiento en Xinjiang (The Diplomat, 2022). Otro tema que reforzó este deterioro fue la imposición de sanciones coercitivas por parte de China contra Lituania, del que ya hemos hablado en este capítulo. Como resultado, la ratificación del CAI parece menos segura que nunca y es probable que no ocurra en el corto plazo (CSIS, 2023).

El acuerdo de inversión entre la Unión Europea y China ha atravesado un camino difícil. La desconfianza y la posibilidad de chantaje fue un temor que no desapareció en

ningún momento. Además, uno de los señalamientos del lado europeo apuntaba con que el CAI no abordaba suficientemente el uso de China de trabajo forzoso.

En suma, la intención de avanzar en un acuerdo comercial con China se sustentaba en la búsqueda de la maximización de los intereses europeos, un elemento sustancial de la autonomía estratégica. La UE necesitaba un marco regulatorio que le permitiera alcanzar una relación más equilibrada con China, mientras, en simultáneo, mantenía a Beijing involucrada en un régimen intencional de comercio liberal. Sin embargo, los cambios de lineamientos en Washington, conjugado con las violaciones a los derechos humanos en China, que atentaban contra la premisa “*pragmatismo basado en principios*”, y el refuerzo de la asociación estratégica China-Rusia, revirtieron la ecuación.

Queda demostrado entonces cómo el ascenso de China y la consiguiente disputa por el poder global con Estados Unidos que implica, ha sido un estímulo externo con gran nivel de incidencia en la activación de la autonomía estratégica en su dimensión comercial. Aun así, como ha podido verse, Washington por sí misma, también ha tenido su cuota de contribución.

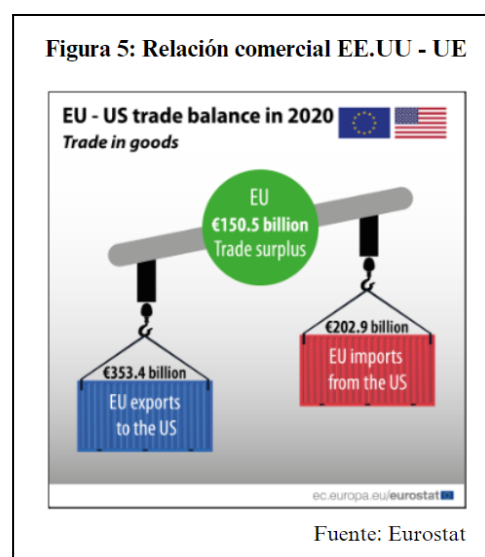
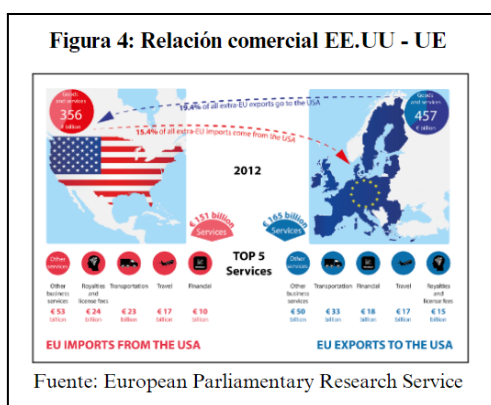
El rol de Estados Unidos

Específicamente, el gobierno de Trump, en su estrategia de escalar en la guerra comercial con China, ha dejado trastabillando a un tradicional socio como es la UE. Los cambios en las administraciones de Estados Unidos, en general, generan expectativas en la Comisión Europea.

Pero en el caso particular del cambio de gobierno producido en el 2016, las medidas comerciales de Trump como la imposición de aranceles a diferentes productos europeos y el inicio de un “desacople” de las cadenas de suministro estadounidenses de la tecnología china son elementos claves para entender el despertar de la autonomía estratégica abierta, desde nuestra perspectiva. Los diferentes agentes económicos del mercado europeo comenzaron a percibir la necesidad de cambiar de estrategia para evitar los coletazos de estas confrontación entre las dos superpotencias, que van contra los intereses europeos.

Al igual que con China, la dependencia hacia Estados Unidos es grande. Algunos datos: Washington exporta casi medio billón de euros a la UE, mientras que la inversión de la

UE en ese país supera los 2 billones de euros. El comercio de la Unión Europea crea 2,7 millones de puestos de trabajo en Estados Unidos y la inversión de la Unión crea más de 4 millones de puestos de trabajo en Estados Unidos (Weyand, 2020). Además, la UE es una economía cuyo PIB depende en gran medida del volumen de sus exportaciones (siendo Estados Unidos su principal mercado de exportaciones). La UE es una economía mucho más dependiente de las exportaciones que genera. Tiene una relación entre las exportaciones y el PIB del 8 %, el doble que Estados Unidos (FEPS, 2022). (Ver Figura 4 y 5).



En la relación bilateral existe una contundente agenda comercial positiva, pero también con históricas disputas que por momentos se intensifican o, por el contrario, encuentran principios de acuerdo, como por ejemplo, la disputa entre Airbus y Boeing, el impuesto digital de Francia y los aranceles del acero y los automóviles. Durante la administración Trump, viejas y nuevas disputas comerciales se han exacerbado.

La cohesión demostrada entre los Estados miembros frente a la agresiva política unilateral de Trump fortaleció la confianza de los europeos a la hora de demostrar una autonomía estratégica abierta. De hecho, la UE ganó credibilidad con este giro y dio respuesta a las medidas del entonces presidente Trump, subiendo los aranceles a los autos norteamericanos por ejemplo (FEPS, 2022).

La OMC: Entre un ámbito donde ensayar autonomía estratégica abierta y las limitaciones externas

Si bien la administración Trump convirtió a Estados Unidos en un socio menos confiable, la UE ha adoptado su propia agenda a favor de un sistema basado en reglas. Lejos de caer en la ingenuidad, la Unión se ha mantenido comprometida con su doctrina multilateral, mientras desarrolla instrumentos de defensa autónomos para proteger el mercado único de las distorsiones comerciales y coerción económica (FEPS, 2022). Aquí podemos ver cómo la autonomía estratégica y el compromiso por el multilateralismo pueden ser compatibles.

La Unión Europea detenta una robusta capacidad de acción en la OMC. Dentro de este régimen, disfruta de pleno reconocimiento (Gehring & Oberthur & Muhleck, 2013). Debido a su enorme poder económico, la UE (en lugar de sus Estados miembros) es, junto con Estados Unidos, Brasil y China, miembro del exclusivo grupo de dirección de las negociaciones de la Ronda Doha y participa en reuniones de la “sala verde”⁵⁰. Al ser la política comercial una competencia exclusiva de la UE, los Estados europeos pertenecientes a la UE se presentan con una sola voz en la OMC. Los terceros países no tienen más remedio que tratar con la UE (en lugar de hacerlo con cada país de forma bilateral). La Unión Europea tiene entonces gran incidencia en el comercio internacional. Debido a su unión aduanera, controla el nivel de los aranceles externos. Mucho de su poder se debe a su mercado único, pero también, como señala Gehring & Oberthur & Muhleck (2013), a su Política Agrícola Común (PAC), con la cual la UE controla los asuntos de comercio de productos agrícolas con terceros países.

Este régimen internacional por el cual la UE se mueve con virtuosismo se encuentra, sin embargo, en un momento opaco. Para Bruselas, la actual crisis y pérdida de relevancia de la OMC tiene raíces profundas y no hay una fuente única. Evenett (2018) señala que la función negociadora de la OMC no ha sido capaz de producir mejoras en las normativas del actual régimen internacional más allá de los acuerdos alcanzados con el Acuerdo de Facilitación (2013) y la competencia de las exportaciones⁵¹. En el debilitamiento de la OMC, mucho han tenido que ver las disputas entre grandes poderes. Aquí es donde entran a jugar dos de nuestros factores externos a analizar: los cambios de administraciones de Estados Unidos y el ascenso de China.

⁵⁰ Las reuniones de la Sala Verde son pequeñas reuniones de representantes de hasta 30 países miembros, invitados por el Director General. Están diseñados para proporcionar la base para un consenso sobre cuestiones críticas de negociación que se pueden presentar a los miembros de la OMC en su conjunto.

⁵¹ Refiere a compromisos de reducción de subvenciones a las exportaciones agrícolas por parte de los Estados miembros de la OMC.

Weyand (2020) sostiene que el sistema no está adaptado para hacer frente a las diferentes formas de capitalismo de Estado. Cuando China se unió a la OMC, se suponía que se llevarían a cabo reformas, reformas que nunca llegaron. La consecuencia son distorsiones en el comercio que minan los derechos y equilibrios del acuerdo de la OMC.

En definitiva, la OMC se encuentra bajo asedio y esto se debe a los cambios del orden internacional. Nuevos Estados ocupan diferentes posiciones en el tablero mundial, en un régimen creado en 1994⁵², en plena hegemonía estadounidense. El poder económico está mucho más distribuido que cuando se acordó gran parte del reglamento de la OMC. El sistema económico de China ha resistido la atracción de la convergencia hacia una economía de mercado liberal. Con su diseño actual y obsoleto, la OMC adolece de varias deficiencias graves de acuerdo a Gehrke (2020). Las normas de la OMC sobre subsidios gubernamentales son inadecuadas en términos de captar las muchas formas en las que China apoya a su industria. Las reglas también han resultado inadecuadas para frenar las prácticas chinas de obligar a las empresas extranjeras a transferir sus tecnologías y conocimientos más preciados. También hay problemas en cuanto a los beneficios que trae ser considerado una “economía en desarrollo” (cuando existe un desfase entre esta categoría formal y el verdadero desempeño de algunos países en términos de indicadores macroeconómicos).

Sin embargo, la UE lejos de quedarse “cruzada de brazos” ante el resquebrajamiento de la OMC, toma una posición proactiva. La defensa de las normas multilaterales existentes sigue siendo un pilar de la política comercial de la UE (FEPS, 2022). Esta agenda contiene temas como subsidios y empresas estatales, regulación de servicios, tratamiento de inversiones extranjeras, transferencia de tecnología y barreras al comercio digital (Evenett, 2018). La estrategia para avanzar en la regulación de estos temas, consiste en la flexibilidad del consenso a la hora de adoptar nuevas medidas. Como explica Evenett (2018), se busca, a su vez, un “multilateralismo flexible”, donde los miembros interesados deberían poder avanzar en el tema y llegar a un acuerdo si sus beneficios se ponen a disposición de otros miembros de la OMC.

China es sin dudas la principal “piedra en el zapato” de la UE en la OMC, pero los Estados Unidos de Trump han sido un problema también. En lo que respecta a

⁵² La Ronda Uruguay del GATT termina con la necesidad de dar un nuevo impulso al comercio internacional. Es así como llegamos a la OMC con la firma del Acta de Marrakech.

Washington, un nuevo capítulo se abrió cuando el gobierno decidió paralizar la designación de los jueces del Órgano de Apelación, paralizando su funcionamiento. La Unión Europea buscó hallar una solución, estableciendo en marzo de 2020 un Acuerdo provisional multipartito (MPIA, por sus siglas en inglés) que proporciona acceso a un proceso de apelación independiente y, por lo tanto, preserva la eficacia del mecanismo de solución de diferencias entre los miembros de la OMC que apoyan el MPIA, incluida China (FEPS, 2022).

Los esfuerzos por la construcción de una agenda positiva dentro del actual régimen internacional de comercio, demuestran que la Unión Europea ha sido capaz de activar autonomía estratégica abierta, para preservar su calidad de poder comercial y económico, clave para el mantenimiento de su posición de potencia en el escenario internacional. En este sentido, tanto la pausa en la fluidez del vínculo transatlántico como el ascenso disruptivo chino, han servido como motores de los esfuerzos de la UE para no dejar caer un régimen comercial fundado en la posguerra, que le ha sido funcional a su desarrollo económico.

Estados Unidos: De Trump a Biden y los intentos de la UE por cooptar a Washington

Con la administración de Biden, Bruselas espera ahora “cerrar el capítulo Trump”. Algunos guiños de la nueva administración estadounidense ya fueron dados. El gobierno demócrata eliminó los aranceles al acero y aluminio europeos (El País, 2021), y se llegó a un principio de acuerdo respecto a la larga disputa Airbus-Boeing (Euronews, 2021b). Sobre este último caso, vale la pena detenerse. Esta disputa dentro de la OMC fue presentada durante el gobierno de Bush hijo. La industria aeronáutica comercial es un duopolio mundial. Boeing (de bandera estadounidense) fue la primera y única en el mundo hasta que Europa decidió financiar la creación de Airbus. Ambas empresas compiten y se reparten el mercado mundial y se acusan mutuamente de recibir grandes aportes y subsidios públicos que distorsionan la competencia. El principio de acuerdo alcanzado en 2021, obedece, en gran medida, a una causa clara: China empezó a desarrollar su propia industria aerocomercial y lanzó su primer avión C919 para pasajeros (Euronews, 2023).

Retomando, más allá de los guiños de la nueva administración demócrata en materia comercial, la UE sigue presionando a Washington para que asuma mayores compromisos en el régimen de comercio mundial. La mirada está puesta en una reforma del Órgano de Apelación de la OMC, del cual ya hemos hablado. Para Europa, resulta cada vez más imprescindible un mecanismo de resolución de controversias que funcione correctamente, a medida que se intensifica la disputa comercial con China. Recientemente, la UE envió quejas a la OMC sobre las sanciones de China contra Lituania y el uso irregular de patentes de la UE por parte de China (FEPS, 2022).

La “reconstrucción” del vínculo con Estados Unidos bajo la administración Biden no implica que la Unión Europea haya desactivado la autonomía estratégica abierta. Por el contrario, Bruselas tiene bien claro cuál es la agenda comercial que favorece sus intereses y su estrategia consiste en mantener a Washington involucrada dentro de la OMC y trabajando en los temas de agenda pendientes. Además de una reforma del Órgano de Apelación, la UE pide que se cierren las lagunas en el reglamento multilateral que permiten distorsiones comerciales y crean desequilibrios globales. Sin embargo, la invasión rusa a Ucrania, otra de las variables estudiadas en este trabajo, reduce la posibilidad de llevar a las dos potencias a la mesa de negociaciones, y sus relaciones bilaterales continúan gestionándose esencialmente fuera de la OMC, a través de su acuerdo bilateral de Fase Uno (FEPS, 2022), es decir, fuera del alcance de la UE. La tan ansiada reforma integral de la OMC, en agenda europea, tampoco parece encontrar camino mientras China y Estados Unidos sigan sin llegar a grandes marcos de acuerdos (Gehrke, 2020).

Todo esto demuestra que la autonomía estratégica abierta de la Unión Europea tiene sus límites, y los encuentra en obstáculos externos. Aunque Bruselas tenga la capacidad de imponer una agenda, de mantener involucrados a los principales poderes mundiales dentro de un régimen de comercio, y de negociar nuevos acuerdos gracias a la atracción de su mercado único, sus alcances se ven fuertemente limitados por el ritmo de la confrontación entre China y Estados Unidos, a medida que Beijing despega.

Asimismo, desde el año 2022, los descalabros que la invasión rusa a Ucrania ha generado en el sistema internacional también han debilitado la puesta en marcha de la autonomía estratégica abierta de la Unión. Rusia responde a Occidente con represalias comerciales ilegales dentro del libro de reglas de la OMC, y encuentra eco político en

países africanos, Asia central y potencias medias dentro de los BRICS. Por consecuencia, el poder negociador de Bruselas se escurre.

Por este motivo, la autonomía estratégica abierta, además de mantener un compromiso con el multilateralismo, busca también generar resiliencia en la economía y crear instrumentos comerciales de defensa para protegerse de los impactos de las distorsiones comerciales. Estos instrumentos de disuasión, a diferencia de otros ingenios de terceros países, son compatibles con las normas de la OMC.

Los instrumentos y estrategias autonómicos en materia comercial

En el año 2020, la UE implementó un mecanismo de control de inversión extranjera directa que busca proteger activos estratégicos de inversiones predatorias. El Instrumento Internacional de Contratación (IPI, por sus siglas en inglés) busca presionar a terceros países a abrir sus contrataciones públicas con el objetivo último de exigir reciprocidad con el mercado de contrataciones públicas europeo. El IPI permite ahora a la UE iniciar investigaciones en casos de restricciones injustificadas a las empresas europeas en los mercados, y tomar represalias del mismo tenor.

El Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM por sus siglas en inglés) busca también nivelar el campo de juego. Apunta a poner un precio justo al carbono emitido durante la producción de bienes intensivos en carbono que entran en la UE. El CBAM garantizará que el precio del carbono de las importaciones sea equivalente al precio del carbono de la producción nacional y que no se socaven los objetivos climáticos de la UE (Comisión Europea). Además, el segundo objetivo es fomentar una producción industrial más limpia en países no pertenecientes a la UE⁵³.

Otro instrumento creado recientemente busca atacar las subvenciones extranjeras en el mercado interno. Apunta sobre todo a China. Esta herramienta permite identificar al inversor final, evitando hacer que un competidor extranjero se vea beneficiado por las ventajas distorsivas de las ayudas estatales ilimitadas (FEPS, 2022).

Además, la Comisión Europea creó en 2020 el cargo de Director de Cumplimiento del Comercio (CTEO, por sus siglas en inglés) para monitorear una mejor implementación de los acuerdos comerciales (FEPS, 2022), incluyendo la apertura de los mercados y los

⁵³ Como parte de una estrategia para ir contra el CBAM, en mayo del corriente año, India anunció que planea presentar una queja ante la OMC sobre la propuesta de la UE de imponer aranceles del 20% al 35% sobre las importaciones de productos con alto contenido de carbono como acero, mineral de hierro y cemento de la India (Reuters, 2023).

objetivos de sustentabilidad, y forzarlos en caso de ser necesario (Gehrke, 2020). Pueden iniciar activamente casos antidumping contra países extranjeros que socavan a los competidores de la UE con precios y subsidios injustos (Poutala & Sinkkonen & Mattlin, 2022).

En el momento en el cual se está escribiendo este trabajo, Bruselas está en la fase final de lo que quizás sea su herramienta comercial defensiva más prometedora hasta el momento: el Instrumento Anti-Coerción (ACI, por sus siglas en inglés). China incrementa constantemente la coerción que ejerce en sus relaciones comerciales, mientras que Rusia responde a las sanciones occidentales con prohibiciones a exportaciones⁵⁴ de listas a las que cada vez se le agregan más productos. Otros países pueden llegar a aliarse con estos actores para “apalancar” en daño de la coerción (FEPS, 2022).

El ACI permitiría a la Comisión (sin autorización del Consejo de la UE) imponer contra-sanciones económicas, a personas, empresas y países que hayan interferido en las elecciones soberanas legítimas de la Unión o de un Estado miembro tratando de impedir o obtener la cesación, modificación o adopción de un determinado acto por parte de la Unión o de un Estado miembro aplicando o amenazando con aplicar medidas que afecten al comercio o a las inversiones (Poutala & Sinkkonen & Mattlin, 2022).

Más allá de este nuevo instrumento, que apunta implícitamente a China y Rusia, la UE también ha tenido que implementar medidas anti coerción anteriormente, durante la administración Trump, para eludir las sanciones impuestas por Washington a Teherán. La UE en ese momento venía sosteniendo el Plan de Acción Integral Conjunto (JCPOA por sus siglas en inglés)⁵⁵, porque lo consideraba como prioridad estratégica de acuerdo a los intereses europeos. En este caso, la Unión activó su autonomía estratégica, y para intentar reducir el peso de la reimposición de sanciones estadounidenses, se creó el mecanismo INSTEX⁵⁶ en 2019. El objetivo era evitar que las empresas europeas que continuaban operando en Irán se vieran afectadas por sanciones secundarias y continuar con el comercio (Gehrke, 2020). Sin embargo, el mecanismo INSTEX fue oficialmente

⁵⁴ Las prohibiciones a las exportaciones no están permitidas. De acuerdo al artículo XXI del acuerdo GATT sólo existen excepciones temporales en caso de escasez de alimentos u otros productos esenciales.

⁵⁵ Mediáticamente conocido como “acuerdo nuclear con Irán”.

⁵⁶ El Instrumento UE-Irán en Apoyo de los Intercambios Comerciales (INSTEX) nació como una creación de Francia, Alemania y el Reino Unido como un vehículo de propósito especial para ayudar a las empresas de la UE a hacer negocios con Irán y facilitar transacciones que no sean en dólares para evitar los efectos de las sanciones contra el país persa y los intereses comerciales de la UE.

disuelto en el año que se está escribiendo este trabajo. Con su suspensión, quedó también demostrado el fracaso del enfoque propio de la UE hacia Irán.

De acuerdo al Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia (2023), Irán ha impedido sistemáticamente que el INSTEX cumpla su mandato por razones meramente políticas. Irán sólo accedió a una única transacción, a principios de 2020, para la exportación de productos médicos de Europa a Irán. Después de eso, Irán bloqueó consistente y deliberadamente otras propuestas de transacciones. Del lado iraní, se alega que el mecanismo nació muerto. Las concesiones otorgadas por este mecanismo estaban supeditadas al cumplimiento de las cláusulas del acuerdo JCPOA, y a que el país persa aceptara las convenciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), un organismo internacional que monitorea las actividades de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo (NCRI, 2023). Además, Europa no logró mantener sus importaciones de petróleo iraní (por temor a las sanciones secundarias de Estados Unidos), centrándose en cambio en el comercio humanitario.

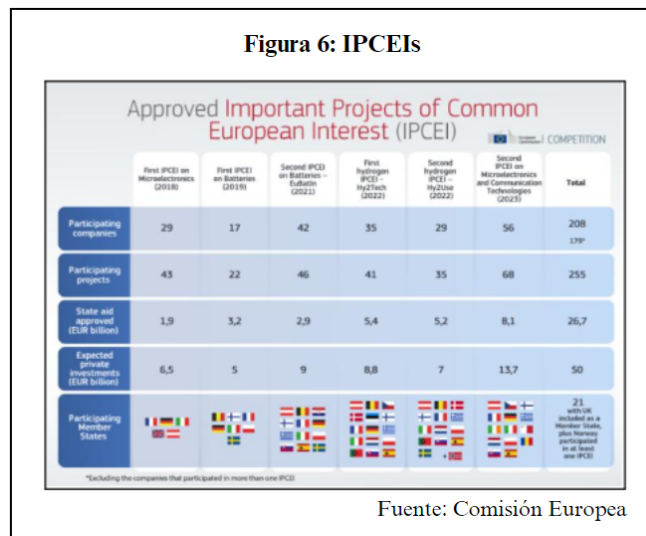
Pero la estrategia de Bruselas no se limita únicamente a una lista de instrumentos defensivos. La UE también busca reducir sus dependencias en un contexto de “*weaponized trade*”. La actualización de la estrategia de la política industrial de la Comisión Europea de 2021 puso la construcción de resiliencia como prioridad, apuntando contra las dependencias estratégicas y sus proveedores únicos (Poutala & Sinkkonen & Mattlin, 2022). Esta estrategia lleva a modificar la política industrial que regula el mercado único.

Desde la pandemia, agentes económicos europeos y las instituciones europeas han abogado por la diversificación y, por tanto, por la apertura de nuevos mercados (FEPS, 2022). La Unión Europea tiene una larga trayectoria en negociaciones para apertura de mercados, más de 40 acuerdos con más de 70 países en todo el mundo hasta el año 2020 (Weyand, 2020), acuerdos que trascienden el contenido comercial. Buscan implementar reglas en otros ámbitos, son asociaciones estratégicas, es decir, alianzas para un comercio mundial abierto en una época de proteccionismo (Weyand, 2020).

La actual hipergeopolitización y fragmentación del comercio mundial exige el desarrollo y la expansión de las capacidades de producción europeas para bienes estratégicos (FEPS, 2022). El comisario de Mercado Interior y Servicios, Thierry Breton, el ex-ministro de Economía alemán Peter Altmeier (2018-2021) y el presidente

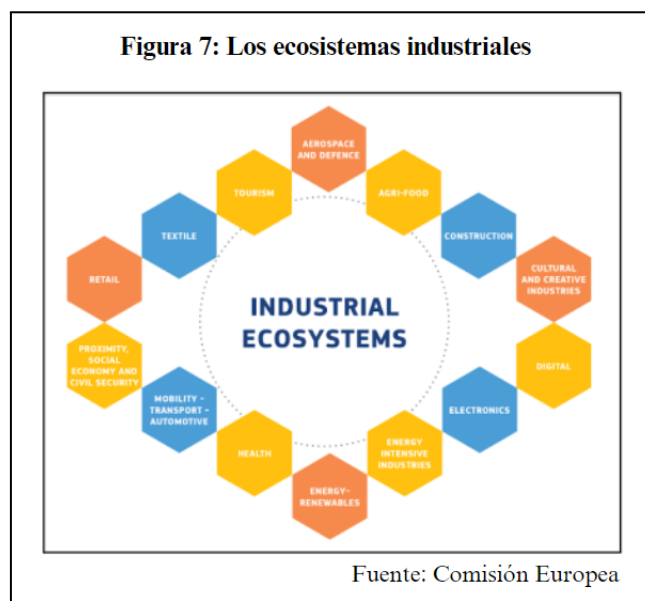
francés Emmanuel Macron, entre otros, han presentado planes para dar a los Estados miembros y a la Comisión Europea funciones más activas en el apoyo al desarrollo de cadenas de suministros estratégicas en Europa.

Las industrias de la energía del hidrógeno, las baterías, el almacenamiento en la nube y los semiconductores se hacen necesarias para promover las ambiciones de Europa, y se han diseñado con planes industriales en el marco de los Proyectos Importantes de Interés Común Europeo (IPCEIs) (Gehrke, 2020) (Ver Figura 6).



El objetivo es doble. Se busca disminuir la alta dependencia de importaciones críticas, para evitar las disrupciones de las cadenas de suministros mundiales pero también la posible influencia política que esto podría conllevar (Poutala & Sinkkonen & Mattlin, 2022). Los IPCEIs entonces se enmarcan dentro de esta lógica. La idea ya había surgido en el año 2014 por el entonces presidente de la Comisión Europea Juncker, pero fue finalmente activado en 2018 a raíz del recrudecimiento de la disputa comercial entre China y Estados Unidos (Poutala, Sinkkonen & Mattlin, 2022).

Hay identificados cuatro ecosistemas donde la UE ha detectado fuertes dependencias, pero en realidad el estudio identifica catorce en total (Ver Figura 7). Los cuatro que presentan mayores dependencias son la defensa y el espacio aéreo, energía, electrónica

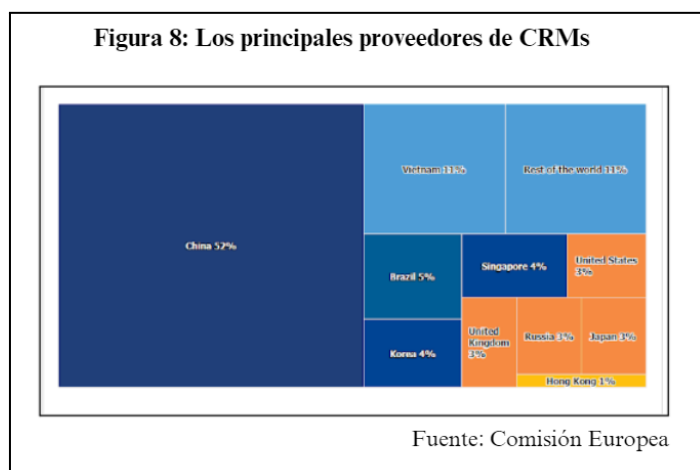


y salud. Además, el principal país exportador de los productos comprendidos en estos ecosistemas es China. Hay un universo de alrededor de 137 bienes intermedios estratégicos (Fabry & Veskoukis, 2021).

Respecto a este objetivo de la diversificación de la dependencia en la provisión de materias primas críticas, la UE viene también fuertemente trabajando para revertir este problema. La intensificación de los esfuerzos se detecta a partir del año 2020, con los cortes en las cadenas de suministros globales a causa de la pandemia, y a partir de 2022 con la guerra en Ucrania. Como ya se mencionó, la UE busca eludir las prohibiciones a las exportaciones de materias primas claves que impuso Rusia y su fuerte e histórica dependencia del gas y petróleo ruso, que a pesar de diferentes estrategias de seguridad energética con la ejecución de “paquetes energéticos” entre 2015-2021, no había podido mitigar (Arena, 2021).

En este sentido, la Comisión Europea comenzó a confeccionar listas de materias primas críticas (CRMs por su sigla en inglés). Con esto, Bruselas busca identificar las CRMs que pueden poner en peligro sus industrias, reducir los principales riesgos y evitar potenciales cortes en las cadenas de suministros. China, Vietnam y Brasil son los principales proveedores actualmente de CRMs, siendo el primero el más importante⁵⁷ (Miró, 2022) (Ver Figura 8).

⁵⁷ China representa el 52%, Vietnam el 11% y Brasil el 5%



La dependencia europea de las importaciones críticas chinas (alrededor de 137 productos) es del 52% del total de los socios proveedores (FEPS, 2022). Pero aún más problemático resulta para Bruselas cuando observamos las tierras raras, donde el 95% de la provisión por parte de la UE viene de China (FEPS, 2022).

La revisión de la política comercial de 2021 hizo foco en los acuerdos comerciales como forma de asegurarse proveedores fiables. En esta línea, resulta esencial para la UE cerrar sus negociaciones con Australia, Nueva Zelanda, Chile, México (Weyand, 2020) y China⁵⁸, además de utilizar estratégicamente los planes de inversiones dentro de la Global Gateway⁵⁹ en países que puedan convertirse en proveedores fiables de CRMs y energías verdes.

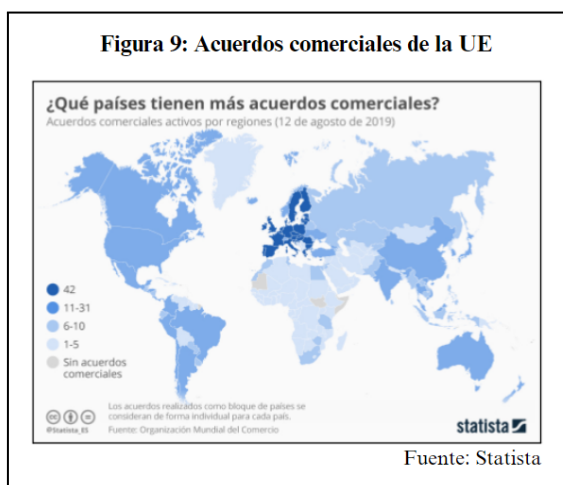
Como se ha podido dejar entrever a lo largo del desarrollo de este capítulo, la política comercial está fuertemente ligada a las políticas que hacen a la regulación del mercado interno. El desarrollo de los IPCEIs que hemos explicado, por ejemplo, está comprendido dentro de la política industrial. Para contrarrestar las dependencias estratégicas, Bruselas además de fortalecer su política industrial, busca acercarse a nuevos socios que le permitan construir cadenas de suministros resilientes y confiables.

⁵⁸ Se refiere al acuerdo de inversiones pendiente.

⁵⁹ Entre 2021 y 2027, las instituciones de la UE y los Estados miembros movilizarán hasta 300.000 millones de euros en inversiones para proyectos sostenibles y de alta calidad, teniendo en cuenta las necesidades de los países socios y garantizando beneficios duraderos para las comunidades locales (Comisión Europea).

La firma de TLCs como instrumento de la autonomía estratégica abierta

Los TLC de la UE se consideran una herramienta importante para lograr una variedad de objetivos de política comercial y no comercial (Garnizova, 2019). Además de instrumentos clásicos que se negocian como preferencias arancelarias y el control de las restricciones a la exportación, los TLC son un instrumento de política central para abordar las vulnerabilidades de la cadena de suministros, así como su implementación y cumplimiento. Como ya hemos adelantado en otro capítulo, la Unión Europea tiene más de cuarenta acuerdos de comercio firmados (Ver Figura 9).



Cada vez más, mediante estos acuerdos comerciales, la UE busca influir en diferentes estándares de terceros países como cláusulas medioambientales, género, regulaciones digitales y hasta leyes laborales que garanticen la salvaguarda de los derechos humanos. La fórmula funciona desde el momento en que un tercer país comienza a ver los beneficios de acceder al mercado único de la UE, y a cambio, empieza a adaptar sus regulaciones nacionales a los estándares europeos.

Existe un conjunto de países con los que la Unión ha avanzado más y no ha tenido mayores dificultades en cerrar un acuerdo comercial. Entre ellos podemos nombrar el Acuerdo de Economía y Comercio (CETA, por sus siglas en inglés) con Canadá, el Acuerdo de Asociación Económica con Japón (EPA) y el acuerdo de libre comercio con Corea del Sur. Recientemente, con las renovadas necesidades energéticas y de provisión de suministros eficientes que tanto la pandemia como la guerra en Ucrania provocaron, la Unión Europea ha redoblado sus esfuerzos para terminar de negociar acuerdos comerciales que estaban en agenda (Tabla 1).

Tabla 1: Principales acuerdos comerciales firmados a partir del año 2018

País	Estado
Australia	Negociaciones a partir de 2018 (en curso)
Chile	2022 (concluido)
China	Concluido en principio en 2020
India	Negociaciones relanzadas en 2022 (en curso)
Indonesia	En curso
Japón	En vigor desde 2019
Mercosur	Concluido en principio en 2018
Nueva Zelanda	Concluido en 2022
Reino Unido	En vigor desde 2021
Vietnam	En vigor desde 2020
México	Acuerdo global existente en vigor desde 2000. Parte comercial modernizada, acordada en principio, en abril de 2018.
Armenia	Aplicado provisionalmente desde 2018
Kenia	Concluido en 2023
Singapour	En vigor desde 2019
Filipinas	Negociaciones relanzadas en 2023

Fuente: Elaborado en base a datos proporcionados por la Comisión Europea. https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/negotiations-and-agreements_en

En este sentido, podemos mencionar el nuevo tratado de libre comercio firmado con Chile que renueva el acuerdo que se había negociado en febrero del año 2003 (Reuters, 2022). El acuerdo incluye nuevas salvaguardas sociales y ambientales para acompañar el comercio liberalizado. Con sus grandes reservas de cobre y litio, Chile controla algunas de las materias primas más importantes para la transición hacia una economía más verde y electrificada. Mientras tanto, la UE está desesperada por asegurar nuevas fuentes para esas “materias primas críticas” que a menudo importa de China. Según la Comisión Europea, el acuerdo también debería facilitar el acceso de las empresas de la UE al mercado de servicios chileno y al mercado de contratación pública. Además, los inversionistas chilenos y europeos deben recibir el mismo trato en Chile y en la UE.

Pero además, el acuerdo se negoció con un mecanismo de ratificación especial que Bruselas está ensayando. Para facilitar y acelerar la entrada en vigor del acuerdo comercial, se ha dividido en dos partes separadas, un Acuerdo de Libre Comercio Interino (iFTA, por sus siglas en inglés) que cubre solo las partes del acuerdo que son competencia exclusiva de la UE y el Acuerdo Marco Avanzado que incluye las partes sobre política, cooperación e inversión que deben ser ratificadas por todos los estados miembros (EURACTIV, 2022).

El pasado mes de julio del corriente año, Nueva Zelanda y la Unión Europea firmaron un acuerdo de libre comercio después de que se completaron las negociaciones en 2022, y se espera que entre en vigor en la primera mitad de 2024 (Reuters, 2023). Bruselas espera que con este acuerdo las exportaciones de la UE a Nueva Zelanda puedan aumentar en hasta 4.500 millones de euros al año, las inversiones europeas crezcan un 80 %, y las empresas del bloque ahorren 140 millones de euros al año. Nueva Zelanda estima que el acuerdo con el que hoy es su tercer socio comercial le permitirá aumentar sus exportaciones a la UE en 1.800 millones de dólares al año (1.640 millones de euros) (El Economista, 2023).

Sin embargo, existen otros acuerdos comerciales con los que la Unión Europea encuentra mayores problemas para cerrar las negociaciones. Uno de los casos más llamativos es el acuerdo de libre comercio con Australia que comenzó a negociarse en 2018. A pesar de disfrutar de una relación comercial consolidada desde hace décadas, ser socios políticos con posiciones occidentalistas, y encontrarse ambos con la necesidad de reducir la dependencia con China, aún existen temas sin resolver. Particularmente, las diferencias en torno al ingreso de productos agrícolas australianos al mercado europeo (carne vacuna, el azúcar, los lácteos y el cordero). Además, hay problemas con las indicaciones geográficas. Los australianos insisten en seguir llamando “*prosecco*” a un vino blanco y “*feta*” a un tipo de queso blanco que se producen en el país oceánico, aunque se trata de denominaciones protegidas en la UE (DW, 2023b).

Similar a lo que ocurre por ejemplo con Chile, el acuerdo con Australia busca introducir disposiciones ambiciosas sobre comercio y desarrollo sostenible, mostrando un compromiso compartido con los derechos laborales y la protección del medio ambiente

en el comercio, además de asegurar canales de suministros de materias primas críticas confiables (Comisión Europea, 2023a).

Otro acuerdo comercial estratégico que la UE busca cerrar es con India. Las negociaciones se reanudaron en junio del año pasado tras casi diez años de pausa. India había iniciado negociaciones con la UE en 2007, pero las conversaciones se estancaron en 2013 cuando las partes no lograron llegar a un acuerdo sobre cuestiones clave, incluidos los derechos de aduana sobre automóviles y licores y el movimiento de profesionales (The Economic Times, 2023). La estrategia para acelerar y dar avances en las rondas de negociaciones que se están realizando, es la de llevar dos acuerdos separados. Por un lado el tratado de libre comercio, y por el otro, un Acuerdo de Protección de Inversiones y un Acuerdo sobre Indicaciones Geográficas (Comisión Europea, s/f). Las dificultades en las negociaciones residen en las desigualdades de ambos mercados. El Mecanismo de Ajuste Fronterizo del Carbono (CBAM) de la UE, del que ya hablamos, explica gran parte de las tensiones y demandas indias. Para Nueva Delhi, esos costos adicionales constituyen prácticas comerciales desleales, particularmente para un país en desarrollo cuyos 1.400 millones de habitantes no son tan ricos como los 450 millones de habitantes de la UE. Otro problema comercial es cómo lidiar con los requisitos de sostenibilidad que la UE quiere que la India suscriba (Político, 2023b).

El rol del Brexit

Por último, falta traer al análisis la contribución del Brexit a la autonomía estratégica abierta. La salida del Reino Unido incentivó aún más el debate de cómo la política comercial común debía readaptarse y prepararse para hacer frente al resurgimiento del nacionalismo económico. Pero la incidencia del Brexit en la autonomía estratégica abierta es diferente a los demás factores que analizamos en este trabajo. En este caso, contrario a lo que se creía en ese entonces, la Unión Europea siempre tuvo en realidad muchas más posibilidades de salir beneficiada que las que tenía el Reino Unido. En otras palabras, el Reino Unido tenía mucho más que perder en un escenario de no acuerdo comercial.

Durante las negociaciones, Bruselas siempre llevó la agenda en materia comercial por sobre Londres. Estas negociaciones comenzaron el 2 de marzo de 2020 y alcanzaron un

acuerdo en diciembre de ese año (D'Erman, 2021). Los grandes temas de desacuerdo giraban en torno a estándares de regulaciones, competencia y derechos de pesca. El estallido de la pandemia, que asestó un duro golpe a convulsionada economía británica, además del gran déficit que Reino Unido tiene con la UE⁶⁰ (D'Erman, 2021), le otorgaron mayor poder a la UE para imponer agenda frente a una Londres que necesitaba cerrar un acuerdo comercial con urgencia. En este sentido, el Brexit ha funcionado como una dosis de confianza respecto al rol de la UE como poder comercial y normativo, que permitió robustecer su nueva política comercial común. Las negociaciones con el Reino Unido son leídas como un ensayo exitoso de la autonomía estratégica abierta de la Unión Europea.

Analizando particularmente el Acuerdo de Comercio Cooperación y entre la UE y el Reino Unido, encontramos un marco general de gobernanza, disposiciones en materia de seguridad ciudadana y una sección de disposiciones comerciales en sí mismas. La estrategia de Bruselas consiste en agregar la mayor cantidad de áreas de cooperación posible, pero tuvo que ceder frente a la férrea resistencia del gobierno británico de ese entonces presidido por Boris Johnson. La política exterior, la seguridad exterior y la cooperación en defensa no están cubiertas por el acuerdo ya que Londres no quería negociar estos asuntos. Además, se excluyeron las equivalencias para servicios financieros, la adecuación del régimen de protección de datos del Reino Unido o la evaluación del régimen sanitario y fitosanitario del Reino Unido. Sin embargo, en lo que hace a los aspectos netamente comerciales, Bruselas ha obtenido importantes victorias. El acuerdo cubre no solo el comercio de bienes y servicios, sino también una amplia gama de otras áreas de interés para la UE, como la inversión, la competencia, las ayudas estatales, la transparencia fiscal, el transporte aéreo y por carretera, la energía y la sostenibilidad, la pesca, la protección de datos, y coordinación de la seguridad social (Comisión Europea, 2020a). Esto le permite a la UE nivelar el campo de juego de la competencia e imponer parte de sus estándares al Reino Unido, ahora un tercer Estado.

El rol de la pandemia

Si bien la pandemia no constituye un factor externo considerado como variable en este trabajo, para el caso particular de la autonomía estrategia abierta, sus efectos y

⁶⁰ Un déficit de 72 billones de libras para 2019, siendo la Unión Europea para el Reino Unido su principal socio comercial.

consecuencias han presentado alto nivel de incidencia. Algo que, por ejemplo, no sucede para la autonomía estratégica en su lectura convencional (militar).

Brevemente, como ya se ha notado, la pandemia expuso la vulnerabilidad de las cadenas de suministros globales y la dependencia de Europa de insumos críticos (no solamente médicos) que no produce. A modo demostrativo, durante los primeros meses de la pandemia, diferentes países como China, enviaron insumos médicos en contexto de colapso del sistema sanitario en gran parte de los países de la UE. En un primer momento Europa percibió a China como un socio, pero rápidamente, el alto nivel de dependencia y los peligros de la instrumentalización política de esta condición, sembró dudas y cambió la percepción de ese rol (Turraca, 2021). Se había encendido la alarma de la importancia de activar la autonomía estratégica abierta.

La ayuda de Rusia dada a Italia en el peor momento de la curva de contagios, allá por febrero y marzo del 2020, también había encendido las alarmas en Bruselas, inclusive Ursula von der Leyen se había visto obligada a pedir disculpas por la demora de las ayudas europeas (El Confidencial, 2020). Los camiones y aviones militares rusos con material y médicos en Italia tuvieron un enorme impacto por lo simbólico de la imagen. Además, los rusos habían diseñado su propio logo: dos corazones, uno envuelto en la bandera rusa y el otro en la bandera italiana, unidos por las palabras: “*Desde Rusia con amor*”⁶¹ (El Diario, 2020). En concreto, Moscú había donado 330.000 mascarillas, 1000 trajes, dos máquinas para realizar test rápidos, 10.000 test rápidos, 100.000 test PCR, un laboratorio de análisis, y hasta incluso ventiladores pulmonares (El Confidencial, 2020). La pandemia también fue un factor externo que activó gran parte de las iniciativas que hemos recorrido a lo largo de este capítulo. Los primeros proyectos de los IPCEI, la aceleración de las negociaciones comerciales en agenda, la búsqueda de nuevos mercados, se refuerzan en parte por las vulnerabilidades expuestas durante la crisis de covid-19.

⁶¹ En referencia al nombre de la segunda entrega de la serie de películas del agente 007, James Bond.

Capítulo 4

La dimensión digital de la autonomía estratégica

El telón de fondo general de rivalidad geopolítica entre China y Estados Unidos, debido al ascenso de Beijing y la resistencia que las diferentes administraciones en Washington llevan adelante, condujo a la UE a ser un tercer actor estratégicamente autónomo también respecto al ciberespacio y las tecnologías digitales (Broeders & Cristiano & Kaminska, 2023).

El ciberespacio se ha convertido en un “común global” que genera crecientes interacciones y fricciones entre los diferentes actores de la política internacional (Gao & Chen, 2022). En la última década, el ciberespacio se ha geopolitizado por completo. La tecnología y la digitalización actúan como (re)distribuidores de poder en el sistema internacional y como catalizadores de las potencias globales y las ambiciones geopolíticas y económicas de las grandes empresas tecnológicas (CIDOB, 2022). La competencia geopolítica estratégica ha llegado para quedarse en el ámbito digital, lo que, en Europa, ha dado lugar a un vacío estratégico (Broeders & Cristiano & Kaminska, 2023).

En el contexto de la UE, la soberanía digital se aborda bajo el paraguas de una iniciativa más amplia sobre “autonomía estratégica” (Calderaro & Blumfelde, 2022). La UE ha promovido que la soberanía tecnológica se alcance a través de una autonomía estratégica abierta, asegurando un suministro de tecnología e infraestructura seguros y resilientes para garantizar una Internet abierta, libre y una sociedad democrática. El “destino en sus propias manos” de la UE y la ambición de desarrollar “la capacidad de desempeñar un papel en la configuración de los asuntos mundiales” (Junker, 2018; como se citó en Calderaro & Blumfelde, 2022).

En particular, el último documento estratégico de acción exterior, la Brújula Estratégica, se refiere a la “soberanía tecnológica” en lugar de a la “soberanía digital”, como una herramienta clave para mitigar las dependencias estratégicas y preservar la propiedad intelectual (Calderaro & Blumfelde, 2022). Sin embargo, como ya hemos desarrollado en capítulo 1, para este trabajo, al igual que sucede en otros, los utilizaremos como términos intercambiables.

El llamado a la soberanía digital tiene su origen en la dependencia total de la UE de los intermediarios digitales externos y las empresas tecnológicas. Hasta ahora, la falta de grandes empresas tecnológicas de la UE ha impedido disputar el liderazgo tecnológico mundial. En consecuencia, la renovada estrategia tiene un doble objetivo. Se busca generar un liderazgo de la Unión Europea en esta área política, mientras se implementan iniciativas proteccionistas, es decir, el conjunto de regulaciones diseñadas para proteger su mercado digital interno. Como resultado, la soberanía digital de la UE se ha vinculado principalmente a la idea de la Unión Europea como actor regulador en el entorno digital internacional, lo que significa ir contra las empresas tecnológicas chinas en el mercado europeo, pero también contra el monopolio de los proveedores de servicios digitales estadounidenses (Calderaro & Blumfelde, 2022). Gran parte de la motivación de la UE para regular los datos se deriva del deseo de reinar en las grandes plataformas tecnológicas.

Como adelantamos, la UE intenta posicionarse como un tercer actor más seguro de sí mismo (Broeders & Cristiano & Kaminska, 2023). En respuesta a la redistribución del poder en el ciberespacio, la Unión pretende actuar como un jugador de ciberseguridad más autónomo y desarrollar su propia versión del enfoque de gobernanza de la ciberseguridad (Gao & Chen, 2022). Se trata de consolidarse como una alternativa en la actual competencia de desarrollo tecnológico dividida entre el modelo Silicon Valley (en referencia a Estado Unidos) y el modelo tecnoautoritario (en clara referencia a China) (CIDOB, 2022).

El uso de los términos “soberanía digital” o “soberanía tecnológica” se han intensificado desde 2019, particularmente con la Comisión Europea “geopolítica” presidida por Ursula von der Leyen, que ha pedido a la UE que “tenga dominio de las tecnologías clave” e “infraestructura apta para el futuro con estándares comunes, redes de gigabits y nubes seguras de las generaciones actuales y futuras” (Barrinha & Christou, 2022). A su vez se trata también de promover los valores comunes de la UE y respetar las libertades fundamentales, incluida la protección de datos y la privacidad, la seguridad y la protección (Barrinha & Christou, 2022). Sobre esto, hablaremos a lo largo de este capítulo.

El ascenso de China y la resistencia de la hegemonía de Estados Unidos

El aumento de la popularidad de “soberanía digital” desde 2016 se ha visto estimulado por la disminución de la cooperación internacional y el resurgimiento de las preocupaciones geopolíticas (Broeders & Cristiano & Kaminska, 2023). En los últimos años, el debate se ha enmarcado dentro del ascenso de China y la resistencia de los diferentes gobiernos de Estados Unidos a esta tendencia de Beijing, pero también al surgimiento de las Big Tech como actores internacionales, tanto por su influencia en las redes sociales como por su riqueza económica (Barrinha & Christou, 2022).

La guerra tecnológica entre Estados Unidos y China demuestra aún más que la Unión Europea necesita preservar la autonomía estratégica en el ciberespacio porque el bloque europeo ha estado bajo presión de ambos lados (Gao & Chen, 2022). Estas presiones fueron especialmente visibles en 2019 durante el debate sobre la inclusión de Huawei de China en la construcción de la infraestructura 5G europea, a lo que Estados Unidos resistió ferozmente pero recibió diferentes respuestas de los Estados miembros de la UE (Broeders & Cristiano & Kaminska, 2023). Ha habido una intensa campaña de lobby de Estados Unidos para convencer a los países europeos de que excluyan a los proveedores chinos de sus redes 5G. Sobre este tema, ahondaremos en profundidad en su apartado correspondiente.

También desde 2020, Estados Unidos ha presentado una serie de nuevas medidas legislativas dirigidas a China, como la Ley de Modernización de la Revisión de Riesgos de Inversión Extranjera (FIRRMA), la Orden Ejecutiva sobre Servicios y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (ICTS) y la Ley de Reforma del Control de Exportaciones (ECRA). Estas medidas señalan la guerra tecnológica acelerada de las administraciones de Estados Unidos con China que tiene implicaciones significativas para la UE. Estados Unidos y China representan alrededor de un tercio de su comercio total de mercancías. Un 17,1 % con Estados Unidos y 15,4 % con China en 2018 (Gao & Chen, 2022)

La intención europea de desarrollar la soberanía digital a través de la regulación y el aumento de la innovación local debe distinguirse de las de otras potencias. La idea detrás de la soberanía digital de la UE difiere, por ejemplo, del paradigma chino. Mientras Beijing intenta restablecer la territorialidad y el control de la información en Internet mediante la restricción del flujo de información y los servicios, la UE da batalla

por la idea de una Internet libre y abierta que ha dado forma al enfoque occidental de la regulación de Internet (Jakobsson & Stolz, 2021). Aun así, contrariamente a lo que podría creerse, Europa y Estados Unidos tienen sus diferencias respecto a lo que hacen a las regulaciones del mundo digital (Broeders & Cristiano & Kaminska, 2023). Si bien Estados Unidos cree en la regulación basada en el mercado de las empresas de tecnología, la UE desea promulgar principios de regulación más estrictos y basados en valores para las plataformas en línea.

Las diferencias, además, han conducido a fuertes cortocircuitos dentro del vínculo transatlántico. Sin ir más lejos, Charlene Barshefsky, ex-representante comercial de Estados Unidos, escribió que los impuestos discriminatorios sobre los servicios digitales de la UE, las leyes de competencia y las barreras injustificadas para las aplicaciones extranjeras de IA, pueden conducir a que “los legisladores de Estados Unidos no tengan más remedio que tratarlo como una amenaza estratégica” (Broeders & Cristiano & Kaminska, 2023).

El motivo de las quejas de Washington, radica, en realidad, en problemas para sus firmas tecnológicas de bandera. La Unión Europea no solo está construyendo su soberanía digital contra los Estados que buscan modelos alternativos de gobernanza digital, sino también contra las empresas (predominantemente chinas y estadounidenses), que priorizan prácticas como la apropiación y monetización de datos, amenazan el control de los ciudadanos de la UE sobre sus datos personales y limitan “el crecimiento de las empresas de alta tecnología europeas y la capacidad de los legisladores nacionales y de la Unión para hacer cumplir sus leyes” (Barrinha & Christou, 2022). Defender la privacidad de los datos de los ciudadanos europeos es defender los “valores europeos”.

La Unión Europea tiene su mercado dominado por las empresas tecnológicas de Estados Unidos (Google, Amazon, Meta, Apple y Microsoft), y no es capaz de hacer pie con sus escasas empresas en otras regiones. Por ejemplo, las contrapartes chinas (a las estadounidenses) Baidu, Alibaba, Tencent y Xiaomi se expanden por todo Asia, el mercado más grande del mundo (Jakobsson & Stolz, 2021).

La posición comparativamente débil de la alta tecnología europea se puede ver reflejada en las clasificaciones Fortune Global 500. Aunque la alemana SAP (soluciones de software empresarial), la irlandesa Accenture (consultoría) y la finlandesa Nokia

(telecomunicaciones) están representadas, se ven eclipsadas por los extensos ecosistemas y posiciones de nodo de red de corporaciones no europeas (Jakobsson & Stolz, 2021).

El “efecto Bruselas”: La principal estrategia de la UE para construir soberanía digital

Como respuesta a todos los factores externos mencionados en el apartado anterior, se enfatizó una vez más la importancia de que la UE actúe como un “poder regulador”, para que pueda “influir en las normas y estándares globales” al tiempo que garantiza sus intereses que apuntan a “que el sistema digital permanezca abierto, centrado en el ser humano y basado en el estado de derecho” (Consejo de la UE, 2021; como se citó en Barrinha & Christou, 2022).

La fuerza de la UE como actor internacional está muy influenciada por la base legal de las políticas que promulga, que controla el peso del mercado interior y su poder regulador en el ámbito internacional (Broeders, Cristiano & Kaminska, 2023). El llamado efecto Bruselas está principalmente relacionado con esta habilidad (Bradford, 2020).

La UE se ha afirmado tradicionalmente como un poder normativo, y algo de esto ya lo hemos explorado en el capítulo 1. La existencia de este poder es una piedra basal de la autonomía estratégica y, por ende, de la soberanía digital a la que Bruselas aspira. Existen dos medios a través de los cuales opera este poder: por un lado, la protección de los derechos fundamentales y, por el otro, la defensa del libre comercio y el progreso tecnológico. Más concretamente, la protección de los derechos fundamentales “es un principio fundacional de la Unión y un requisito previo indispensable para su legitimidad” (Broeders, Cristiano & Kaminska, 2023).

Los esfuerzos de la UE para lograr este objetivo pueden observarse a nivel bilateral, regional y multilateral (Gao & Chen, 2022). A nivel bilateral, la Unión Europea ha cooperado activamente con sus socios afines. Por ejemplo, los líderes de la UE y Corea del Sur “enfatizaron la importancia de garantizar la apertura y la seguridad del ciberespacio” y “acordaron aumentar la cooperación bilateral en el ciberespacio, así como fortalecer la asociación global en respuesta a las amenazas que surgen del ciberespacio” (Gao & Chen, 2022).

La UE y Japón, también socios tradicionales, han reconocido sus sistemas de protección de datos como “equivalentes”. Esta decisión de adecuación es un documento complementario del acuerdo comercial UE-Japón, que ya hemos visto en el capítulo 3. Dicha decisión forma parte de la estrategia coordinada de la Comisión Europea para garantizar flujos de datos adecuados con países no pertenecientes a la UE que garanticen un alto nivel equivalente de protección de datos (Marcut, 2020).

Además, la UE ha reconocido que 13 países brindan “un nivel adecuado de protección de datos”⁶² (Gao & Chen, 2022). Además, la transformación digital ha sido uno de los temas principales de la cumbre UE-India de julio de 2020, también el marco de la negociación por el acuerdo comercial. La Unión Europea ha establecido diálogos políticos regulares sobre cuestiones cibernéticas con sus socios, como el Diálogo sobre TI (UE-China) y el Diálogo sobre Política Cibernética Internacional (UE-Brasil), entre otros.

A nivel regional, la Unión Europea ha abierto un diálogo con la Unión Africana sobre la economía digital en 2018. Además, la UE ha desarrollado su defensa digital en la vecindad europea, desarrollando el programa *EU4Digital* para los países de la Asociación Oriental⁶³ (Marcut, 2020). Uno de los esfuerzos regionales más grandes ha sido el Convenio sobre Ciberdelincuencia del Consejo de Europa, conocido como la Convención de Budapest⁶⁴ (Gao & Chen, 2022). Sin embargo, la Unión tiene ciertos desafíos por delante para mantener la vigencia y aplicación de este Convenio. Estos desafíos responden directamente a dos de nuestros factores externos a analizar: la creciente asertividad rusa y el ascenso de China.

En este sentido, se adoptó en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2019 una resolución sobre ciberdelincuencia liderada por Rusia y respaldada por China. Las negociaciones estuvieron marcadas por los intentos de los Estados autoritarios de transformar este instrumento potencialmente importante en una herramienta de control político y los grandes desacuerdos en establecer qué tipo de acciones involucran un “ciberdelito” (Lawfare, 2023b). Esta resolución es ampliamente considerada por

⁶² Andorra, Argentina, Canadá, las Islas Feroe, Guernsey, Israel, la Isla de Man, Japón, Jersey, Nueva Zelanda, Suiza y Uruguay

⁶³ Armenia, Azerbaiyán, Bielorusia, Georgia, Moldavia y Ucrania.

⁶⁴ La Convención de Budapest fue aprobada por el Consejo de Europa en el año 2001. No fue ratificada por Rusia. Ha sido incorporada también por países no europeos como Estados Unidos. Cabe recordar que el Consejo de Europa no es una institución de la UE, sino un organismo internacional paneuropeo de donde forman parte países como Azerbaiyán, Armenia, Turquía, Georgia y Ucrania entre otros.

Occidente como un intento de establecer nuevas normas cibernéticas que atentan contra los valores que sustentan la Convención de Budapest.

Asimismo, Rusia ha promovido activamente sus normas cibernéticas en otras organizaciones internacionales de su órbita, como la Organización de Cooperación de Shanghai (SCO) y la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (CSTO). Estos intentos demuestran la ambición de Rusia de promover su propia versión de las normas cibernéticas, lo que refleja la falta de éxito de la UE en mantener involucrada a Rusia dentro de los regímenes internacionales del orden liberal (Gao & Chen, 2022). La capacidad de la UE termina de disiparse del todo, en el escenario actual donde no existe agenda de cooperación posible tras la invasión rusa a Ucrania.

Sin embargo, no todo intento de influir en los estándares globales del mundo digital está resultando un desafío para la UE. Un claro ejemplo del poder del “efecto Bruselas” lo encontramos en un instrumento creado en el 2016: el Reglamento General de Protección de Datos (GDPR por sus siglas en inglés), un régimen de regulación del uso de datos personales europeo, en el cual ahondaremos con mayor profundidad en el apartado siguiente, que también ha producido sus efectos sobre terceros Estados.

El efecto externo de estas nuevas regulaciones de la Unión es visible en los dos casos históricos de la Tribunal de Justicia de UE (TJUE) sobre los acuerdos Schrems I y Schrems II⁶⁵. En el fallo del año 2020, el Tribunal invalida estos acuerdos por tratarse de protección inadecuada de los datos de la UE por parte de las agencias de inteligencia y las fuerzas del orden estadounidenses (Broeders & Cristiano & Kaminska, 2023). En términos técnicos, lo que se alegaba era que el escudo de privacidad no alcanzaba el nivel de protección de datos exigido por la nueva legislación de la UE, el GDPR. En particular, el TJUE expresó su preocupación porque “no se limitan a lo estrictamente necesario” (Gao & Chen, 2022). Es decir, se extraen más datos de los usuarios de los que una plataforma digital requiere para su correcto funcionamiento.

Este primer ejemplo muestra la eficacia del GDPR en el objetivo de hacer valer la privacidad y uso de los datos digitales privados de los ciudadanos europeos, aunque sean almacenados en servidores de empresas extranjeras. Pero a su vez, este nuevo instrumento ha sido clave para demostrar el “efecto Bruselas”. De acuerdo a Gao y Chen (2022), el GDPR ha estimulado un debate dentro de Asia. El caso icónico es el

⁶⁵ Estos acuerdos dieron lugar al acuerdo de intercambio de datos entre la UE y los Estados Unidos: en primer lugar, el “acuerdo de puerto seguro UE-EE. UU.” y, en segundo lugar, el “Escudo de privacidad”

Acuerdo de Asociación Económica con Japón, pero los regímenes de protección de datos establecidos en Australia, Nueva Zelanda y Singapur se han inspirado mucho en el GDPR (Hogan Lovells 2020; como se citó en Gao & Chen, 2022). Mientras tanto, países como India y Tailandia introdujeron nuevas leyes de protección de datos con una regulación al estilo del GDPR.

Además, a pesar de la tensión con Estados Unidos, algunos estados del gigante norteamericano han realizado avances en adecuarse a estándares similares al GDPR, como es el caso de California, que ha tenido su incidencia sobre la Ley de Privacidad del Consumidor de California (CCPA, por sus siglas en inglés).

Algunos de los instrumentos de la UE para alcanzar la soberanía digital

Los tres pilares de la Soberanía Digital anunciados por Thierry Breton, actual comisario de Mercado Interior y Servicios son: Datos, Microelectrónica y Conectividad. Estos pilares se traducen en acciones concretas como la ambición de la UE de obtener un mayor control sobre la minería de datos y los servicios en la nube, desarrollar una industria de microchips y asegurar su infraestructura de conectividad (Calderaro & Blumfelde, 2022). De esta forma, la Unión Europea avanza en el desarrollo de capacidades tecnológicas, del establecimiento de estándares globales sobre regulación digital, y de la reducción de exposición a factores externos (Burwell & Propp, 2022, como se citó en CIDOB, 2022).

Para dar curso a esta agenda, el Consejo aprobó las Conclusiones sobre “*Una Europa globalmente conectada*”. El Consejo declara que, a nivel internacional, la UE sigue siendo una firme defensora de una “*Internet global, abierta e interoperable*” (Barrinha & Christou, 2022). El Consejo destaca la importancia de invertir tanto en infraestructuras físicas como en marcos reglamentarios, a la vez que señala la necesidad de unas normas y pautas internacionales predecibles para mantener la igualdad de condiciones e incentivar la inversión privada (Consejo de la Unión Europea, 2021). Además, se hace hincapié en las asociaciones de conectividad con países y regiones con ideas afines. Esto último lo hemos podido ver en el subcapítulo anterior.

Con todo este nuevo consenso y movimientos generados en las instituciones europeas, la Unión Europea comenzó a tomar cartas en el asunto para avanzar hacia la soberanía digital. Sin lugar a dudas, el Reglamento General de Protección de Datos (GDPR), del

que ya hemos hablado, es uno de los instrumentos más efectivos y conocidos en los que Bruselas ha venido trabajando desde 2016. El GDPR establece las obligaciones generales de los controladores y procesadores de datos y de quienes traten datos personales en su nombre. Entre ellas se incluye la obligación de implantar las medidas de seguridad adecuadas, según el riesgo que impliquen las operaciones de tratamiento de datos que realicen. El GDPR también cubre la transferencia de datos personales a países no pertenecientes a la UE y organizaciones internacionales. La Comisión Europea se encarga de evaluar el nivel de protección otorgado por un territorio o sector de procesamiento en un país no perteneciente a la UE (Consejo de la Unión Europea, s/f).

El GDPR es un ejemplo clave de cómo la UE es capaz de incidir en la implementación de regulaciones proteccionistas dirigidas a su mercado digital, pero al mismo tiempo influyendo en el debate global sobre cómo desarrollar un enfoque basado en los derechos humanos para las estrategias digitales (Calderaro & Blumfelde, 2022).

El GDPR va un paso más allá, permitiendo a los particulares presentar una denuncia ante una autoridad de control y tienen derecho a un recurso judicial por una indemnización. Se prevén sanciones severas contra los responsables o encargados del tratamiento que violen las normas de protección de datos (Consejo de la Unión Europea, s/f).

Continuando con medidas que hacen al pilar de protección de datos, la UE viene trabajando en la iniciativa Gaia-X, para construir una infraestructura de datos común, segura y soberana para Europa basada en los principios de confianza y transparencia. Fue lanzado a principios de 2020 y el objetivo es desarrollar la nueva infraestructura de datos sobre la base del marco legal europeo, reduciendo la dependencia de los grandes proveedores de la nube como Amazon, Google, Microsoft, Alibaba y otros (EuProGiant, s/f).

Se lanzó después de que Alemania y Francia tomaran conciencia de que la UE estaba transfiriendo demasiados datos valiosos de sus sectores automotriz, de salud y financiero a los proveedores de la nube de Estados Unidos. Los diseñadores de Gaia-X esperan reducir la dependencia de Europa de los gigantes tecnológicos estadounidenses aumentando la competitividad de las empresas europeas. Se trata en definitiva de un movimiento geopolítico (Broeders, Cristiano & Kaminska, 2023).

Cabe destacar, sin embargo, que en el momento de escribir esta tesina, el proyecto parecía estar en una situación desesperada debido a las luchas internas y la falta de cooperación entre las partes interesadas. Además, los principales proveedores de la nube de Estados Unidos, como Microsoft, están muy involucrados en el desarrollo del proyecto y en las decisiones sobre cómo facilitar que los usuarios transfieran sus datos a diferentes proveedores, lo que genera dudas sobre si el proyecto todavía funciona principalmente en interés de Europa (Broeders, Cristiano & Kaminska, 2023).

La Ley de Servicios Digitales (DSA, por su siglas en inglés) y la Ley de Mercados Digitales (DMA, por su siglas en inglés) son otros dos ejemplos de propuestas más recientes, que empezaron a legislarse en el año 2022. Apuntan a crear un espacio digital más seguro en el que se protejan los derechos fundamentales de los usuarios y establecer unas condiciones de competencia equitativas para las empresas (Comisión Europea, 2023b). La DSA busca hacer frente a desafíos como la venta de productos falsos, la difusión del discurso de odio, las amenazas cibernéticas, la limitación de la competencia y el dominio del mercado. Los usuarios podrán señalar contenido ilegal, y la plataforma estará obligada a notificarles cualquier decisión. También se establecerá un sistema de indicadores de confianza. Habrá reglas específicas para las grandes plataformas en línea, donde los usuarios podrán evitar el contenido personalizado (Euronews, 2022c).

La DMA pretende poner fin a las prácticas monopólicas de las grandes tecnológicas. Básicamente, busca limitar el poder de las cinco grandes corporaciones a escala global: Google, Amazon, Meta, Apple y Microsoft. Para ello establece reglas para que empresas pequeñas y medianas puedan acceder a competir en el mercado. Se espera que la ley, junto con su complementaria DSA, se conviertan en referencia mundial para frenar los alcances de las grandes industrias, algo similar a lo que sucede con el GDPR (LexLatin, 2023).

Las multas a las grandes corporaciones digitales extranjeras son una práctica cada vez más frecuente. Estos casos pueden verse tanto como casos de derecho de competencia regulares como también el señalamiento de la UE a las empresas estadounidenses y al gobierno de Estados Unidos (Broeders, Cristiano & Kaminska, 2023). Sin embargo, el poder de autoridad de las multas es una materia pendiente. De acuerdo a Gao y Chen (2022), solo ocho personas y cuatro organizaciones han sido sancionadas por la UE

desde abril de 2015, mientras que el Departamento del Tesoro de Estados Unidos ha impuesto sanciones a un total de 99 personas y 59 entidades (Gao & Chen, 2022).

La influencia de la creciente asertividad de Rusia

El factor ruso juega también un rol decisivo en la necesidad de reforzar la soberanía digital de la UE. Particularmente, Rusia representa una amenaza en lo que respecta a los datos sensibles de los ciudadanos y gobiernos europeos que quedan almacenados en el ciberespacio. Estos temores se fundamentan principalmente en la creciente cantidad de ciberataques que los Estados miembros vienen detectando, a los que atribuyen autoría de Moscú. Algo similar sucede con las campañas de desinformación que tienen lugar en las redes sociales.

Recientemente, un nuevo enfoque para contrarrestar estos tipos de ataques ha empezado a tomar forma. A los ciberataques les siguen las “cibersanciones”. Es la respuesta que ha dado la UE a distintos ataques cibernéticos graves producidos en los últimos años en distintas partes del mundo. Por primera vez, los 27 han impuesto sanciones a tres empresas y seis ciudadanos de Rusia, China y Corea del Norte por ataques de este tipo. Las sanciones deben adoptarse por unanimidad, lo que dificulta siempre su aplicación, pero esta vez se consiguió el consenso al unir personas y organizaciones de tres países distintos: dos potencias (Rusia y China) y Corea del Norte (La Vanguardia, 2020).

Uno de los organismos sancionados es el departamento de tecnologías especiales de los servicios de inteligencia militares rusos, conocido como el Directorio General del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas de la Federación de Rusia. Se le acusa de llevar a cabo un ciberataque en junio del 2017 que provocó grandes pérdidas financieras a diversas compañías europeas y también de dos ataques contra la red eléctrica de Ucrania en el 2015 y el 2016. También se sanciona a cuatro personas que trabajan para la inteligencia militar rusa por participar en el intento de ciberataque contra la Organización para la Prohibición de Armas Químicas (OPCW por sus siglas en inglés), con sede en Países Bajos en 2018 (La Vanguardia, 2020). La presión aumentó cuando Alemania endureció el tono. La ex canciller Angela Merkel había acusado a Rusia de estar detrás del ciberataque que sufrió el Bundestag en el 2015.

Recientemente, en el año 2022, un ciberataque afectó los sistemas del Parlamento Europeo. La página web oficial del Parlamento Europeo había dejado de estar

disponible temporalmente apenas unas horas después de que los eurodiputados aprobaran una resolución que declaraba a Rusia como “Estado patrocinador del terrorismo” (Euronews, 2022d).

De acuerdo a los datos recopilados por Google junto con su empresa asociada de ciberseguridad Mandiant (ABC, 2023), en el último año los intentos de ciberataques dirigidos a objetivos ubicados en países pertenecientes a la OTAN han aumentado un 300% en comparación con 2020. Asimismo, Rusia aumentó sus ataques contra Ucrania en un 250%.

Todo parece indicar que la creciente asertividad rusa, y en menor medida, el ascenso de China, van creando consenso entre los Estados miembros sobre la necesidad de alcanzar la soberanía digital en materia de ciberseguridad. El equilibrio de poder interno de la UE se inclina en favor a los países del este de Europa, que ya vienen sintiendo la sombra de la amenaza rusa desde hace décadas.

Estonia es un país pionero en muchos de estos aspectos y la amenaza rusa tiene gran capacidad explicativa para su desarrollo tecnológico y digital. El país báltico tiene un largo historial de ciberataques registrados, aunque la autoría del gobierno ruso no ha sido probada. Particularmente, el incidente del “soldado de bronce” del año 2007⁶⁶ abrió la puerta a una serie de ataques cibernéticos que tuvieron una duración de semanas (BBC, 2017). Este evento, sumado a otros hechos, ha conducido a Estonia a convertirse en un referente en materia de ciberseguridad en un país con alta digitalización⁶⁷.

Retomando nuestro argumento, la creciente asertividad rusa, y el ascenso de China, han tenido su cuota de peso en la elaboración de la nueva estrategia de ciberseguridad de la UE de 2020 (Comisión Europea, 2020b) que busca reforzar la protección de datos e información sensibles frente a la injerencia externa. El término “soberanía tecnológica” apareció de manera más explícita como parte de tres áreas de acción que incluían: construcción de resiliencia, soberanía tecnológica y liderazgo, la creación de capacidad operativa para prevenir, disuadir y responder, y la promoción de un ciberespacio global

⁶⁶ La crisis se desató porque el gobierno letón en 2007 trasladó una estatua de un soldado soviético de la Segunda Guerra Mundial a otro punto de la ciudad de Tallin. Dicha acción condujo a masivas protestas durante dos noches. Para los estonios el Soldado de Bronce es un símbolo de la ocupación soviética y de la brutal represión de la era soviética. Para los rusos y la comunidad de estonios descendientes de inmigrantes rusos, simboliza la victoria soviética sobre el nazismo.

⁶⁷ El país tiene más empresas emergentes por persona que el Silicon Valley californiano y su revolución digital ha sido tal que ya cuenta con unos 600 servicios online. Además, por ejemplo, fue el primero en permitir votaciones por internet en unas elecciones generales, y también en ofrecer todas las clases escolares por internet y gestionar los historiales médicos de sus ciudadanos a través de la red (BBC, 2017)

y abierto (Barrinha & Christou, 2022). En este sentido, para reducir las dependencias extranjeras, prevé construir y asegurar infraestructuras y servicios críticos, crear un “escudo cibernético” de la UE, asegurar las comunicaciones satelitales, construir la infraestructura 5G, regular los dispositivos de “Internet de las Cosas” (IoT)⁶⁸, y reforzar el papel de la UE en la cadena de suministro de tecnología global, entre otras cosas (Broeders, Cristiano & Kaminska, 2023).

La tecnología 5G: La UE entre China y Estados Unidos

El surgimiento de la quinta generación de tecnología móvil ha llamado la atención sobre la importancia de consolidar la dimensión digital de la autonomía estratégica, o en otras palabras, la soberanía digital. El dominio actual de Huawei en el mercado de proveedores de componentes 5G ha generado especulaciones sobre los riesgos relacionados, y la influencia del gobierno chino en los activos nacionales estratégicos (Jakobsson & Stolz, 2021).

En 2016, la UE desarrolló una estrategia para garantizar el liderazgo de Europa en el 5G y apoyar la creación de un mercado interno europeo para las tecnologías 5G. Introduce explícitamente medidas para mitigar los riesgos introducidos por estas redes y recomienda que los Estados miembros apliquen restricciones relevantes para proveedores considerados de alto riesgo y exclusiones necesarias para activos clave. También deben evitar la dependencia de un único proveedor. Sin embargo, al tratar de proteger las redes 5G, a la UE le ha resultado difícil reconciliar la seguridad con los principios del libre comercio (Broeders, Cristiano & Kaminska, 2023).

La discusión sobre los riesgos estratégicos relacionados con Huawei fue iniciada por el gobierno australiano en 2018. Le siguió el gobierno de Estados Unidos, que prohibió a Huawei como proveedor de sus redes 5G y presionó a los países aliados para que hicieran lo mismo (Jakobsson & Stolz, 2021). En este sentido, países de la UE como Dinamarca, Suecia, Estonia, Letonia y Lituania han prohibido recientemente la tecnología de Huawei (20 minutos, 2023).

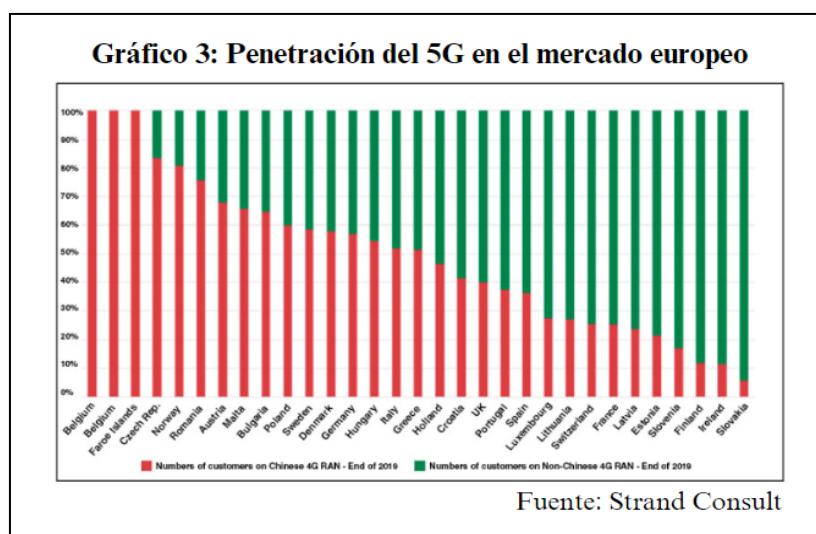
Los principales competidores de Huawei en componentes 5G son Nokia y Ericsson. Ambos tienen su sede en Europa, y su experiencia tecnológica representa un activo

⁶⁸ Describe la red de objetos físicos que llevan incorporados sensores, software y otras tecnologías con el fin de conectarse e intercambiar datos con otros dispositivos y sistemas a través de Internet. Estos dispositivos van desde objetos domésticos comunes hasta herramientas industriales sofisticadas, con más de 7 mil millones de dispositivos IoT conectados en la actualidad (Oracle, s/f).

estratégico europeo importante en el debate sobre el 5G. Sin embargo, su hardware se basa en componentes fabricados y ensamblados en Asia. Esta dependencia de componentes de proveedores extranjeros y la ubicación de las instalaciones de producción representan un riesgo importante (Jakobsson & Stolz, 2021) y amenazan la soberanía digital europea.

Además, la posición global en el mercado 5G del gigante chino de las telecomunicaciones Huawei, la aplicación TikTok de ByteDance y la alternativa de GPS del Estado chino, BeiDou, dejan de por sí poco espacio para las empresas europeas en el mercado mundial de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) (Jakobsson & Stolz, 2021). Si bien Ericsson y Nokia se han visto relativamente beneficiados por la ausencia de Huawei de importantes mercados como Estados Unidos o Reino Unido, aún están a la espera de que el despliegue de 5G acelere a un ritmo de crecimiento similar al registrado en China y ofrezca una mayor oportunidad de negocio en el mediano plazo (DPL News, 2021).

Según el estudio de la consultora Strand, casi el 60% de las redes 5G que se han desplegado en Europa cuentan con presencia de componentes hechos por Huawei o por ZTE, un competidor también alcanzado por las sanciones estadounidenses. El país que lidera el ranking es Chipre, al tener su infraestructura 5G completamente con equipos chinos. Le sigue Rumania, que todavía alcanza el 79% de equipos a pesar de tener aprobada desde 2021 una ley para prohibir completamente equipos de Huawei en ese país de Europa del Este. Le siguen otros como Países Bajos (72%), Bulgaria (62%) o Austria (61%) (El Confidencial, 2022) (Ver Gráfico 3).



La caja de herramientas que ha preparado la Comisión Europea tiene grandes falencias. Por ejemplo, aspectos como la contratación pública y decisiones sobre componentes para redes 5G, siguen siendo competencia de los Estados miembros y, a pesar de que la Comisión Europea proporciona directrices claras y un enfoque basado en el riesgo, todavía hay variaciones en el tratamiento de los Estados miembros de la compra de 5G de Huawei y ZTE (Barrinha & Christou, 2022).

Por ejemplo, sobre esto último, ante la prohibición del 5G provisto por Huawei de algunos países europeos, la Unión Europea se encuentra debatiendo prohibir por completo las tecnologías de este origen (al momento en el que se está escribiendo este trabajo). La decisión de la UE sobre este tema no es sencilla. Por un lado, la exclusión de Huawei podría tener un impacto significativo en el despliegue de las redes 5G en Europa, ya que la empresa es reconocida por su experiencia y tecnología avanzada en este campo. Además, la exclusión de Huawei podría tener repercusiones comerciales y diplomáticas con China, un actor importante en la economía global (Silicon, 2023).

La Inteligencia Artificial (IA): La UE entre Estados Unidos, China y Rusia

Una nueva tecnología, que usada correctamente podría ayudar a la mejora en la calidad de vida de la humanidad, capta la atención. Pero más interés suscita cuando su uso tiene el potencial de amenazar la subsistencia de los países. De tal forma, si Bruselas busca soberanía digital, también debe mostrarse a la altura de las nuevas circunstancias. La AI-Act (sancionada en el año en el cual se está escribiendo este trabajo) es un ejemplo, ya que busca regular la entrada de los sistemas de IA al mercado de la UE a través de un enfoque basado en el riesgo, identificando cuatro niveles de riesgo y prohibiendo aquellos que violen los derechos fundamentales (Parlamento Europeo, 2023). Un enfoque similar al que hemos analizado en el apartado anterior sobre el 5G.

En la regulación de la IA, como sucede con el 5G, la UE se esfuerza por diseñar una regulación que proteja los derechos humanos y seguridad de los ciudadanos. Esta propuesta de regulación es “todo lo contrario” del enfoque favorecido por Estados Unidos, que prioriza la innovación de IA, las normas y directrices voluntarias y la aplicación de las normas de protección del consumidor existentes a las nuevas tecnologías (Meyers 2021, como se citó en Broeders, Cristiano & Kaminska, 2023). Esta determinación de la UE de seguir una agenda diferente (léase propia) llevó al

presidente de la Comisión de Seguridad Nacional de Estados Unidos sobre IA, Eric Schmidt, a acusar a Bruselas de no querer ser un socio innovador de Washington (Broeders, Cristiano & Kaminska, 2023).

Como hemos visto hasta aquí a lo largo de este capítulo, Europa se consolida como potencia normativa pero adolece de las condiciones materiales para convertirse en una potencia tecnológica y digital. Algo similar a lo que sucede con el 5G, Europa no lidera la carrera de la IA. Estados Unidos, China y Rusia pelean por la delantera.

Washington ha ocupado un papel de liderazgo mundial indiscutible, firmemente asentado en su Estrategia de Inteligencia Artificial. Sin embargo, China está dando pasos agigantados. Las ambiciones tecnológicas de Beijing se remontan desde al menos 2006, cuando se lanzó el “*Plan de mediano a largo plazo para el desarrollo de la ciencia y la tecnología*”, que se articula con el lanzamiento en 2015 del plan *Made in China 2025*⁶⁹. Es China y no Europa hoy en día el competidor más ambicioso y dinámico de Estados Unidos en IA. En 2017, China lanzó su “*Plan de desarrollo de IA de próxima generación*” en el que la IA se describió como una “tecnología estratégica” (Consejo de Estado de China 2017, como se citó en Calderaro & Blumfelde, 2022). El documento describe el objetivo de convertir a China en el centro líder de IA para 2030.

Las inversiones externas europeas en IA también se quedan atrás. Alcanzaron los 4000 millones de dólares en 2016, en comparación con los 12.000 millones de dólares de Asia y los 23.000 millones de América del Norte (Bughin, 2017 como se citó en Calderaro & Blumfelde, 2022). Las empresas privadas estadounidenses están invirtiendo más en I+D en IA que las europeas.

Mientras tanto, la UE busca incidir en la legislación mundial sobre IA. En este sentido, ha presentado una posición común sobre el control humano sobre los sistemas habilitados para IA en el debate de las Naciones Unidas sobre Sistemas Letales de Armas Autónomas (LAWS, por su sigla en inglés). En 2017, se estableció un Grupo de Expertos Gubernamentales sobre Tecnologías Emergentes en el Área de LAWS (UNGGE, por su sigla en inglés). Con el rol proactivo de los Estados miembros de la UE, el UNGGE busca identificar y codificar principios humanitarios en el uso de las los LAWS (Cath, 2018 como se citó en Calderaro & Blumfelde, 2022).

⁶⁹ El enfoque del plan es liderar la innovación y la producción global en 10 sectores altamente especializados, como nuevos materiales, TI de próxima generación, así como máquinas y robots computarizados de alta gama (FIIA)

Consideraciones finales

Hasta aquí, a lo largo de este trabajo de investigación, hemos analizado la relación entre el impacto de los factores sistémicos y la autonomía estratégica europea. Nuestro objetivo general era analizar cómo los cambios de administraciones en Estados Unidos, el ascenso de China, la creciente asertividad rusa y la salida del Reino Unido de la UE han incidido (y continúan incidiendo) en el desarrollo de la autonomía estratégica. Habiendo sistematizado estas variables sobre las tres dimensiones elegidas - militar, comercial y digital -, hemos constatado cómo estas presiones externas han actuado incentivando u obstaculizando la autonomía estratégica europea, o en algunos casos, con un rol dual. De esta forma, se comprobó nuestra hipótesis. La autonomía estratégica termina siendo definida, en última instancia, por la presión que estos cuatro factores externos ejercen sobre la Unión Europea, independientemente de lo que los europeos quieren que la autonomía estratégica sea.

En el ámbito de la defensa y la seguridad, los cambios de color político en la Casa Blanca han tenido su cuota de presión para generar respuestas desde Bruselas. El gobierno de Trump y su “desconexión” con Europa ha sido un elemento de peso para la publicación de la EUGS y la activación de sus diferentes instrumentos. Pero también hemos podido analizar cómo ya desde los noventa, el acercamiento o alejamiento de Washington con Europa ha contribuido a los incipientes gérmenes de lo que luego terminó siendo la autonomía estratégica como concepto. En 2021, la llegada de Biden al poder supuso poner a Europa en el centro de la estrategia de competencia con China. Biden necesitaba “reconstruir” el vínculo transatlántico para poder contrabalancear a Beijing en la disputa hegemónica.

La asertividad rusa es una variable que ha comenzado a ganar capacidad explicativa a partir del año 2014 con la anexión de Crimea. Como hemos visto en el capítulo 2, para ese año, el Consejo había avanzado en la elaboración de nuevas estrategias de defensa y seguridad, mientras la Comisión Europea empezaba los preparativos para dar a luz la EUGS. Más recientemente, la invasión rusa a Ucrania de febrero de 2022, disparó los aumentos de los presupuestos de defensa de los Estados miembros, hizo que la Comisión Europea enviase por primera vez en la historia armamento letal a un tercer país, y generó modificaciones de último momento en la Brújula Estratégica que se

encontraba próxima a ser publicada. Además, muchos de los proyectos PESCO se alinearon en sintonía con la asistencia militar a Ucrania para su defensa de la agresión rusa.

Por su parte, el Brexit ha jugado un rol dual (algo similar a los cambios de administraciones en Estados Unidos), obstaculizando pero también incentivando la autonomía estratégica. Durante décadas Reino Unido había sido un actor reticente y que entorpecía el fortalecimiento de la integración en seguridad y defensa. Con Londres fuera, en tan solo cuatro años (2016-2020) se avanzó mucho más en esta materia de lo que se había avanzado en décadas. Sin embargo, el Reino Unido tenía una gran cuota de contribución en el presupuesto de defensa agregado del que la UE disponía, además de un importante número de activos militares disponibles para su uso en misiones. La Unión Europea se vio obligada a mitigar los impactos de este “hueco financiero” para poder consolidar los aspectos más materiales (operacional e industrial, en términos de Arteaga, 2017) de la autonomía estratégica convencional (Helwig, 2020). Además, durante las negociaciones post-Brexit, la Unión Europea fue capaz de mantener al Reino Unido involucrado en los compromisos de la arquitectura de seguridad y defensa europea. Aun así, la invasión rusa a Ucrania ayudó a Bruselas a obtener éxito en esta negociación.

Por último, encontramos que el ascenso de China fue la variable que menos incidencia ha tenido y tiene en la activación de la autonomía estratégica convencional de momento. Las acciones militares disuasorias de las cuales los países miembros de la UE participan en el Asia-Pacífico se enmarcan dentro de la OTAN y con un nivel de presencia europea bajo.

De esta manera entonces, se constata como mucha de la iniciativa de Bruselas fue en realidad una actitud reactiva a las necesidades de adecuación que los cuatro factores externos analizados requerían.

Muchos interrogantes quedan a la hora de pensar el futuro de la autonomía estratégica convencional en un contexto donde cada vez más activos militares europeos son puestos a disposición completa de la OTAN y de los intereses de Estados Unidos. Europa tiene el desafío de esclarecer y discernir hasta qué punto estos intereses coinciden con los propios, si quiere hacer valer la autonomía estratégica. Para ilustrar esta idea, por ejemplo, si el escudo de la OTAN es considerado como elemento central para asegurar

la defensa del continente ante la agresión ilimitada de Rusia, también al mismo tiempo, habrá que ver hasta qué punto es conveniente para Bruselas inmiscuirse en una escalada militar con China en el Asia-Pacífico. Lograr una coordinación y complementación armoniosa con la OTAN es para la UE un imperativo para consolidar su autonomía estratégica en la dimensión de seguridad y defensa. La confianza en la Alianza debe estar acompañada de una capacidad operativa autónoma que le permita a la Unión apuntalar las tareas de la OTAN, reforzar los flancos donde la organización no esté resguardando los intereses europeos y tener el peso político para discernir cuando los intereses estadounidenses vayan contra los europeos.

Hemos visto también cómo los cuatro factores sistémicos identificados ejercen presión en la activación y desarrollo de la autonomía estratégica en su dimensión comercial. Al igual que sucede con el área militar, el gobierno republicano de Trump y las tensiones desatadas con Europa (guerra arancelaria y posiciones encontradas dentro de la OMC), han ayudado al despertar de la autonomía estratégica abierta. Debido a esto, se dieron los primeros esfuerzos direccionados a un cambio de estrategia de Europa en la OMC y a la construcción de una caja de herramientas comerciales de carácter defensiva. Nuevamente, se constata una actitud reactiva de la UE. Más recientemente, el Estados Unidos de Biden (más cooperador) le ha permitido a la UE avanzar con su agenda en el régimen internacional del comercio mientras empuja a Washington a tomar mayores compromisos al respecto.

Igual o mayor peso tiene el ascenso de China al momento de explicar la autonomía estratégica abierta. La UE establece también un juego de doble nivel, donde busca mantener a China dentro de los compromisos del régimen multilateral de comercio, pero también contrarresta la coerción económica y la competencia desleal provenientes de Beijing. La UE no puede darse el lujo de perder su estatus de potencia comercial mundial y utiliza este músculo para llevar adelante su autonomía estratégica abierta. Aun así, como hemos analizado en el capítulo 3, las capacidades europeas encuentran sus límites en las aspiraciones chinas de ascender y en la batalla de resistencia que Estados Unidos da para no ceder. Cuando las tensiones entre los dos gigantes aumentan, se achican los espacios de cooperación, y la irradiación de esta conflictualidad al sistema reduce los márgenes de maniobrabilidad de Europa.

Para la autonomía estratégica abierta, la asertividad rusa es una variable que ganó peso a partir de la invasión a Ucrania. La “guerra económica” con prohibiciones a las exportaciones y sanciones cruzadas, constituyen un desafío para Europa. Mantener la vigencia de las normas del comercio internacional y evitar el apalancamiento de Rusia con otros países para instrumentalizar la dependencia, son los principales problemas para la consolidación de la autonomía estratégica abierta. No obstante, simultáneamente, permiten a la UE acelerar los tiempos, probando sus robustas habilidades comerciales cuando el tiempo y las necesidades apremian.

Por último, hemos constatado que el Brexit ha depositado una dosis de confianza en el estatus de la UE como potencia comercial. La capacidad demostrada para marcar la agenda de la negociación con temas comerciales y no comerciales, por sobre un Reino Unido acorralado, resulta innegable. Aun así, el mérito no fue completamente propio. El estallido de la pandemia actuó como un factor sorpresa que ayudó a reforzar la posición de fuerza de la UE frente a un Reino Unido con urgencias.

Respecto a la autonomía estratégica abierta, notamos un mayor grado de consenso dentro de la UE que permite una activación sin grandes traspiés. Los cuatro factores externos sistematizados han reforzado la creencia de la necesidad de una autonomía estratégica abierta que permita reducir las vulnerabilidades de las cadenas globales de suministros, que vuelva más asertiva la política comercial común y que apunte a fortalecer aún más el mercado único de la UE. De momento, estos objetivos parecen marchar sin mayores inconvenientes.

Quizás uno de los grandes desafíos que la UE tiene por delante es lograr cerrar acuerdos comerciales estratégicos que permitan acercarse con mayor celeridad al objetivo de la diversificación de socios fiables. Como hemos explorado en el capítulo 3, algunos acuerdos comerciales quedan atascados en diferentes momentos de las rondas de negociaciones. La atractividad del mercado único de la UE es un factor que explica la permanencia de los diferentes países en la mesa de negociación, pero son los mismos estándares de ese mercado único los que dificultan el cierre de los acuerdos. Asimismo, la inclusión de temas “no comerciales” por parte de la UE, en algunas ocasiones, han sido funcionales a este problema tal cual hemos visto con India, y al cual podríamos agregar el acuerdo Mercosur-UE.

Finalmente, en el capítulo 4 hemos buscado ahondar en la relación de nuestros cuatro factores sistémicos en la autonomía estratégica digital, a la cual hemos preferido llamar soberanía digital, siguiendo la literatura especializada y los documentos oficiales. La construcción de una soberanía digital se presenta por momentos como un objetivo que inexorablemente lleva a una tensión con Washington, independientemente del signo político de la administración de turno. Más concretamente, son las normativas de las compañías tecnológicas de bandera estadounidense las que chocan con las disposiciones de Bruselas, viéndose obligado el gobierno de Estados Unidos a atender y defender los reclamos de sus *big-tech*. Aun así, hemos visto que a pesar de acusaciones cruzadas, los cortocircuitos no llevan a una escalada mayor. Sostenemos que esto se debe a que las acciones de la UE hacia Washington no apuntan tanto a cortar la dependencia de ese mercado digital, sino que se trata de construir una estrategia donde la regulación de esas plataformas tecnológicas extranjeras se adapte a los “valores europeos” de los que hemos hablado.

El ascenso chino y la asertividad rusa son dos variables que juegan de una manera similar en la necesidad de una soberanía digital. Contrario a lo que sucede con Estados Unidos, sí se vislumbra una reticencia al uso de tecnologías de bandera china y una búsqueda constante de contrarrestar la dependencia tecnológica y digital que la UE mantiene con Beijing. La batalla y el debate actual está focalizado principalmente en la penetración del 5G chino en el mercado europeo y las posibles fallas de privacidad de esos proveedores.

Por su parte, la creciente asertividad rusa se presenta como una variable de importante peso para explicar la necesidad de reforzar la neutralización de las amenazas de ciberataques que vulneren datos e información sensible, un aspecto que hace a la soberanía digital. Aunque la autoría de Moscú no está probada, desde Europa se apunta contra organizaciones o personas que responden directa o indirectamente al gobierno ruso.

La variable Brexit tiene incidencia marginal en la soberanía digital. En todo caso, constatamos una “victoria” de la Unión Europea sobre el Reino Unido al haber conseguido introducir consideraciones respecto a la protección de datos tras el Brexit. Brevemente, el acuerdo sobre comercio y cooperación alcanzado entre ambas partes contiene disposiciones respecto a la regulación y comercio digital que buscan facilitar

oportunidades a las empresas y los consumidores y hacer frente a los obstáculos injustificados de flujos de datos y de comercio en medios electrónicos, respetando al mismo tiempo las normas de protección de datos personales de las partes. Además el mismo acuerdo crea el Comité Especializado en Comercio en materia de Servicios, Inversión y Comercio Digital.

Finalmente, a la luz de todos estos resultados obtenidos de nuestras variables a sistematizar en las tres dimensiones elegidas, estamos en condiciones de afirmar la enorme presión externa a la que la autonomía estratégica se encuentra sometida. Con esto, a lo que apuntamos es que, a pesar de que los europeos puedan tener una idea de lo que la autonomía estratégica es, terminan siendo en última instancia los factores externos lo que determinan lo que la autonomía estratégica es y puede llegar a ser. La Unión Europea entonces mantiene una actitud reactiva a las presiones que los factores externos ejercen sobre ella, que la llevan a lanzar acciones para mantener su posición dentro del orden internacional y ganar resiliencia.

Bibliografía

- 20minutos (2023). La Unión Europea se plantea prohibir el uso de Huawei en las redes 5G por razones de seguridad. 7 de junio. Recuperado de: <https://www.20minutos.es/tecnologia/actualidad/union-europea-plantea-prohibir-huawei-redes-5g-5135664/>
- ABC (2023). Los ciberataques de Rusia contra la OTAN han subido un 300% por la guerra en Ucrania. 17 de febrero. Recuperado de: <https://www.abc.es/tecnologia/redes/ciberataques-rusia-otan-subido-300-guerra-ucrania-20230217025932-nt.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>
- Arena, Octavio (2021). Las principales estrategias de política y seguridad energética de la Unión Europea desde enero de 2015 hasta marzo 2021.
- Arteaga, Felix (2017). La autonomía estratégica y la defensa europea. Real Instituto Elcano.
- Baciu, Cornelia (2022). Interpolarity. Re-visiting security and the global order.
- Barrinha, André (2016). Progressive realism and the EU's international actorness: towards a grand strategy?
- Barrinha, André; Christou, G. (2022). Speaking sovereignty: the EU in the cyber domain.
- Bartels, Hans-Peter; Kellner, Anna Maria (2017). Strategic Autonomy and the Defence of Europe. On the road to a European Army.
- BBC (2017). Cómo uno de los primeros ciberataques de origen ruso de la historia transformó a un país. 6 de mayo. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-39800133>
- Benedicto Solsona, Miguel Angel (2020). Cuatro años de la Estrategia Global de la UE: Hacia la autonomía estratégica pero lejos de un Ejército Europeo.
- Biscop, S. (2016) "The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics Security". Egmont Royal Institute for International Relations. Policy Brief nº 75.
- Bradford, Anu (2012). The Brussels Effect.
- Bretherton, Charlotte; Vogler, John (2013). A global actor past its peak?

- Broeders, Dennis; Cristiano, Fabio, Kaminska, Monica (). In search of digital sovereignty and strategic autonomy: Normative power Europe to the test of its geopolitical ambitions. *Journal of Common Market Studies*.
- Calderaro, Andrea; Blumfelde, Stella (2022). Artificial intelligence and EU security: the false promise of digital sovereignty.
- CIDOB (2022). How can the European Union achieve digital strategic autonomy? Views from future leaders.
- CNN (2023). Europa no debe seguir ni a EE.UU ni a China en la política hacia Taiwán, dice Macron. 10 de abril. Recuperado de: <https://cnnespanol.cnn.com/2023/04/10/macron-europa-no-debe-seguir-a-ee-uu-ni-china-en-politica-taiwan-trax/>
- Comisión Europea. EU-India Free Trade Agreement, Investment Protection Agreement and Geographical Indications Agreement. Recuperado de: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/india/eu-india-agreement_en
- Comisión Europea (2019). La UE revisa las relaciones con China y propone 10 acciones. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_19_1605
- Comisión Europea (2020a). The EU-UK Trade and Cooperation Agreement. Recuperado de: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement_en
- Comisión Europea (2020b). New EU Cybersecurity Strategy and new rules to make physical and digital critical entities more resilient. 16 de diciembre. Recuperado de: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2391
- Comisión Europea (2023a). Towards an EU-Australia trade agreement. Recuperado de: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/australia/eu-australia-agreement_en
- Comisión Europea (2023b). Paquete de la Ley de Servicios Digitales. Recuperado de: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/policies/digital-services-act-package>

- Consejo de la Unión Europea. The general data protection regulation. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/data-protection/data-protection-regulation/>
- CSIS (2023). The rise and demise of the EU-China Investment Agreement: Takeaways for the future of German debate on China. 20 de marzo. Recuperado de: <https://www.csis.org/analysis/rise-and-demise-eu-china-investment-agreement-takeaways-future-german-debate-china>
- Delreux, Tom (2014). EU actorness, cohesiveness and effectiveness in environmental affairs. *Journal of European Public Policy*.
- D’Erman, Valerie (2021). Competing Logics of Integration: EU Trade post-Brexit.
- Deutsche Welle (2021). China supera a EE.UU como principal socio comercial de la UE. 15 de febrero. Recuperado de: <https://www.dw.com/es/china-supera-por-primera-vez-a-estados-unidos-como-principal-socio-comercial-de-la-ue/a-56575954>
- Deutsche Welle (2023a). Macron y la OTAN: de la “muerte cerebral” a la resurrección. 31 de mayo. Recuperado de: <https://www.dw.com/es/macron-y-la-otan-de-la-muerte-cerebral-a-la-resurreccion/a-65786955>
- Deutsche Welle (2023b). Australia busca avanzar en la negociación para TLC con la UE. 10 de julio. Recuperado de: <https://www.dw.com/es/australia-busca-avanzar-en-diferentes-negociaciones-para-un-tlc-con-la-ue/a-66171534>
- Drieskens, Edith (2017) Golden or gilded jubilee? A research agenda for actorness, *Journal of European Public Policy*.
- EDR Magazine (2023). 11 new PESCO projects focus on critical defence capabilities and interoperability. 23 de mayo. Recuperado de: <https://www.edrmagazine.eu/11-new-pesco-projects-focus-on-critical-defence-capabilities-and-interoperability>
- EEAS (2020). La Doctrina Sinatra. 27 de agosto. Recuperado de: https://www.eeas.europa.eu/eeas/la-doctrina-sinatra_es
- El Confidencial (2020). Doctores rusos y mascarillas chinas: Italia se mueve el escaparate de la solidaridad global. 16 de abril. Recuperado de:

https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2020-04-16/ayudas-solidaridad-italia-coronavirus_2552227/

El Diario (2020). “Desde Rusia con amor”: Suspicias por el envío a Italia de ayuda sanitaria y personal del Ejército ruso. 29 de abril. Recuperado de: https://www.eldiario.es/internacional/theguardian/dentro-buque-hospital-rusia-al-emanes-franceses_1_5947555.html

El Economista (2023). La UE y Nueva Zelanda firman un acuerdo de libre comercio. 10 de julio. Recuperado de: <https://www.eleconomista.net/economia/La-UE-y-Nueva-Zelanda-firman-un-acuerdo-de-libre-comercio-20230710-0001.html>

El País (2019). Una comisión europea geopolítica. 3 de diciembre. Recuperado de: https://elpais.com/elpais/2019/12/02/opinion/1575307748_229812.html

El País (2021). La UE y EE.UU desactivan su guerra arancelaria sobre el acero y el aluminio. 30 de octubre. Recuperado de: <https://elpais.com/internacional/2021-10-30/la-ue-y-ee-uu-desactivan-su-guerra-arancelaria-sobre-el-acero-y-el-aluminio.html>

EuProGigant. The project based on Gaia-X. Recuperado de: <https://euprogigant.com/en/project/euprogigant-and-gaia-x/>

EURACTIV (2022). EU, Chile conclude negotiations on new trade agreement. 9 de diciembre. Recuperado de: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/eu-chile-conclude-negotiations-on-new-trade-agreement/>

Euronews (2021a). El conflicto de los submarinos provoca dudas del presidente de la UE sobre el papel de Estados Unidos. 20 de septiembre. Recuperado de: <https://es.euronews.com/2021/09/20/eeuu-ue-australia>

Euronews (2021b). La UE y EEUU ponen fin a la disputa comercial entre Boeing y Airbus. 15 de junio. Recuperado de: <https://es.euronews.com/my-europe/2021/06/15/eeuu-anuncia-un-acuerdo-por-cinco-anos-con-la-ue-en-la-disputa-boeing-airbus>

Euronews (2022a). Bruselas respalda a Lituania en su disputa con China por Taiwán. 14 de enero. Recuperado de:

<https://es.euronews.com/my-europe/2022/01/14/bruselas-respalda-a-lituania-en-su-disputa-con-china-por-taiwan>

Euronews (2022b) ¿Qué sucede entre Lituania y China? 27 de enero. Recuperado de: <https://es.euronews.com/my-europe/2022/01/27/que-sucede-entre-lituania-y-china>

Euronews (2022c) ¿Que es la Ley de Servicios Digitales y cómo nos afecta? 20 de enero. Recuperado de: <https://es.euronews.com/my-europe/2022/01/20/que-es-la-ley-de-servicios-digitales-y-como-nos-afecta>

Euronews (2022d). El Parlamento Europeo sufrió un ciberataque después del voto contra Rusia. 23 de noviembre. Recuperado de: <https://es.euronews.com/my-europe/2022/11/23/cae-la-web-del-parlamento-europeo-tras-aprobar-una-resolucion-contra-rusia>

Euronews (2023). El avión chino C919 se acerca su certificación tras fin de vuelos de prueba. 23 de julio. Recuperado de: <https://es.euronews.com/next/2022/07/23/china-aviacion-c919>

Evenett, Simon J. (2018) : Triage? Assessing the EU's Modernisation Proposals for the WTO.

Fabry, Elvire; Veskovis, Andreas (2021). Strategic autonomy in the post-covid trade policy: How far should we politicise supply chains? Istituto Affari Internazionali.

FEPS (202). Leveraging Trade Policy for the EU's strategic autonomy. Policy Brief June.

Gehring, Thomas; Oberthür, Sebastian; Mühleck, Marc (2013). European Union Actorness in international institutions: Why the EU is recognized as an actor in some international institutions, but not in others. Journal of Common Market Studies.

Gehring, Thomas; Urbanski, Kevin; Oberthür, Sebastian (2017). The European Union as an inadvertent great power: EU actorness and the Ukraine crisis. Journal of Common Market Studies.

Gehrke, Tobias (2021). Threading the trade needle on Open Strategic Autonomy. Finnish Institute of International Affairs.

- Geopol 21 (2023). Exploring European Defence and PESCO in light of Russia's 2022 invasion of Ukraine. 19 de mayo. Recuperado de: <https://geopol21.com/exploring-european-defence-and-pesco-in-light-of-russias-2022-invasion-of-ukraine/>
- Helwig, Niklas (2020). COVID-19 CALLS FOR EUROPEAN STRATEGIC AUTONOMY. Finnish Institute of International Affairs.
- Helwig, Niklas (2020). EU STRATEGIC AUTONOMY A REALITY CHECK FOR EUROPE'S GLOBAL AGENDA. Finnish Institute of International Affairs.
- Infodefensa (2022). La guerra en Ucrania acelera las ventas internacionales de caza F-35. 5 de septiembre. Recuperado de: <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3873623/guerra-ucrania-acele-ra-ventas-internacionales-cazas-f-35>
- Jakobsson, André Ken; Stolz, Marcel (2021). Principled Big Tech: European pursuit of technological autonomy. Finnish Institute of International Affairs.
- Koenig, Nicole (2021). The EU as an autonomous defence actor. Finnish Institute of International Affairs.
- Koppa, Maria Eleni (2019). The relationship between CSDP and NATO after Brexit and the EU Global Strategy. FEPS Studies.
- La Razón (2023). Incluso Rumania y Grecia se suman a la larga lista de países que tendrán F-35 ¿Por que España se lo sigue pensando? 7 de marzo. Recuperado de: https://www.larazon.es/tecnologia/rumania-grecia-suman-larga-lista-paises-que-tendran-f35-mientras-espana-sigue-pensando_202303076407841a561a6f0001ac1006.html
- La Vanguardia (2020). La UE sanciona a la inteligencia rusa y a empresas chinas por ciberataques. 2 de agosto. Recuperado de: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200802/482631191884/ue-union-europea-europa-rusia-china-espionaje-ciberataques-sancion.html>
- Lawfare (2023a). A stronger European defense requires resetting cooperation between the UK and Europe. 28 de febrero. Recuperado de: <https://www.lawfaremedia.org/article/stronger-european-defense-requires-resetting-cooperation-between-uk-and-europe>

- Lawfare (2023b). The U.N. Cybercrime Convention should not become a tool for political control or the watering down of human rights. 31 de enero. Recuperado de:
<https://www.lawfaremedia.org/article/the-u.n.-cybercrime-convention-should-not-become-a-tool-for-political-control-or-the-watering-down-of-human-rights>
- Lefebvre, Maxime (2021). Europe as a power, European sovereignty and strategic autonomy: a debate that is moving towards an assertive Europe. Foundation Robert Schuman. N° 582.
- Le Monde Diplomatique (2022). Europa frente a los dilemas de la soberanía. Abril de 2022. Recuperado de:
<https://mondiplo.com/europa-frente-a-los-dilemas-de-la-soberania>
- LexLatin (2023). Los efectos de la Ley de Mercados Digitales de la Unión Europea en los gigantes tecnológicos. 13 de enero. Recuperado de:
<https://lexlatin.com/reportajes/ley-mercados-digitales-dma-union-europea-gigantes-tecnologicos>
- López Jacoiste, Eugenia (2020). Hacia la autonomía estratégica de la UE: El necesario equilibrio entre ambición y realidad. Revista de Derecho Comunitario Europeo.
- Malksoo, M. (2016) “From the ESS to the EU Global Strategy: external policy, internal purpose”, Contemporary Security Policy.
- Marcut, Mirela (2020). Evaluating the EU’s role as a global actor in the digital space. Romanian Journal of European Affairs.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia (2023) The 10 INSTEX shareholder states have decided to liquidate INSTEX due to continued obstruction from Iran. 9 de marzo. Recuperado de:
<https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/iran/news/article/the-10-instex-shareholder-states-have-decided-to-liquidate-instex-due-to>
- Miró, Joan (2022). Responding to the global disorder: the EU's quest for open strategic autonomy, Global Society.
- National Council of Resistance of Iran (NCRI) (2023). Why INSTEX was doomed from the start: Iran’s politics of obstruction. 16 de marzo. Recuperado de:
<https://www.ncr-iran.org/en/news/nuclear/why-instex-was-doomed-from-the-start-irans-politics-of-obstruction/>

- Nueva Sociedad (2022). Pacto verde y Doctrina Sinatra ¿Por qué son importantes para América Latina? Enero de 2021. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/pacto-verde-y-doctrina-sinatra/>
- Parlamento Europeo (2023). EU AI Act: First regulation on artificial intelligence. 14 de junio. Recuperado de: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20230601STO93804/eu-ai-act-first-regulation-on-artificial-intelligence>
- Pinazo Lozano, Irene (2020). El impulso de la PCSD de la UE ante el nuevo escenario europeo y global: ¿realidad o espejismo?. International affairs. Escuela diplomática de Barcelona.
- Politico (2022). UK joins EU military mobility project. 10 de noviembre. Recuperado de: <https://www.politico.eu/article/eu-welcomes-uk-into-its-military-mobility-project/>
- Politico (2023a). Macron blocks NATO outpost in Japan amid Chinese complaints. 7 de julio. Recuperado de: <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-block-nato-outpost-japan-china-complaints/>
- Politico (2023b). Trade tensions simmer ahead of EU-India summit. 15 de mayo. Recuperado de: <https://www.politico.eu/article/trade-tension-simmer-ahead-of-eu-india-summit/>
- Poutala, Tero; Sinkkonen, Elina; Mattlin, Mikael (2022). EU strategic autonomy and the perceived challenge of China: Can critical hubs be de-weaponized? European Foreign Affairs Review 27.
- Reuters (2018). Outside EU, France launches crisis force with Britain, others. 25 de junio. Recuperado de: <https://www.reuters.com/article/us-france-military/outside-eu-france-launches-crisis-force-with-britain-others-idUSKBN1JL0R9>
- Reuters (2022). Chile to sign modernization of bilateral agreement with the EU next week. 6 de diciembre. Recuperado de: <https://www.reuters.com/world/americas/chile-sign-modernization-bilateral-agreement-with-eu-next-week-2022-12-06/>

- Reuters (2023). New Zealand, EU ink trade deal that likely goes into effect in 2024. 9 de julio. Recuperado de: <https://www.reuters.com/business/new-zealand-eu-ink-trade-deal-that-likely-goes-into-effect-2024-2023-07-09/>
- Sanahuja, José Antonio (2016). La Estrategia Global y de Seguridad de la Unión Europea: narrativas securitarias, legitimidad e identidad de un actor en crisis. ICEI.
- Sanahuja, José Antonio (2021). Pacto verde y “Doctrina Sinatra” ¿Por qué son importantes para América Latina? Nueva sociedad N° 291.
- Schmitz, Luuk; Seidl, Timo (2022). As open as possible, as autonomous as necessary: Understanding the ruse of open strategic autonomy in EU Trade Policy. Journal of Common Market Studies.
- Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy. Recuperado de: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf
- Silva, Paul (2022). Evaluating EU regional security actorness: A case study of the EU’s response to the Ukraine crisis.
- Smith, Michael E. (2016). Implementing the Global Strategy where it matters most: The EU’s credibility deficit and the European neighbourhood.
- Smith, Karen E. (2017), A European Union global strategy for a changing world? International Politics.
- Smith, Michael E. (2018), Transatlantic security relations since the European Security Strategy: What role for the EU in its pursuit of strategic autonomy? Journal of European Integration.
- Solana, Javier (2015). More union in European defence. Report of a CEPS Task Force. Centre for European Policy Studies.
- Springford (2020). Should the EU develop “European champions” to fend off Chinese competition? Centre for European Reform.
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). SIPRI databases.
- Sus, Monika (2017). Institutional innovation of EU’s foreign and security policy: Big leap for EU’s strategic actorness or much ADO about nothing?

- Sweeney, Simon; Winn, Neil; Simon, Smith (2020). EU security and defence cooperation in times of dissent: analysing PESCO, the European Defence Fund and the European Intervention Initiative (EI2) in the shadow of Brexit. *Defence Studies*.
- Sweeney, Simon; Winn, Neil (2022). Understanding the ambition in the EU's Strategic Compass: a case for optimism at last? *Defence Studies*.
- The Diplomat (2022). Is the EU-China Investment Agreement dead? 26 de marzo de 2022. Recuperado de: <https://thediplomat.com/2022/03/is-the-eu-china-investment-agreement-dead/>
- The Economic Times (2023). High-level India-EU meetings this month to boost FTA talks. 6 de agosto de 2023. Recuperado de: <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/foreign-trade/high-level-india-eu-meetings-this-month-to-boost-fta-talks/articleshow/102470430.cms?from=mdr>
- The Guardian (2023). New EU envoy recognises “willingness to rebuild relationship” between UK and EU. 4 de mayo de 2023. Recuperado de: <https://www.theguardian.com/world/2023/may/04/new-eu-envoy-recognises-willingness-to-rebuild-relationship-between-uk-and-eu>
- Tocci, Nathalie (2017). From the European Security Strategy to the EU Global Strategy: explaining the journey.
- Turraca, Aldana (2021). Socio, competidor y rival sistémico: las acciones chinas hacia la Unión Europea durante la pandemia.
- Turraca, Aldana (2022). La invasión rusa a Ucrania: la UE frente al accionar chino.
- Valles Perez, Gerard (2019). La autonomía estratégica de la Unión Europea. Un paso más en su integración en defensa.
- Van den Abeele, Eric (2021). Towards a new paradigm in open strategic autonomy? European trade union institute
- Weyand, Sabine (2020). A Stronger Europe in the World: Major Challenges for EU Trade Policy. College of Europe. Department of EU International Relations and Diplomacy Studies.
- Xinchuchu, Gao; Xuechen, Chen (2022) Role enactment and the contestation of global cybersecurity governance.

