

El proceso de integración de la Unión Europea y la evolución del concepto de autonomía estratégica hacia la autonomía estratégica abierta (2013-2024)

Gabriel Pérez Pérez*

Resumen:

En la investigación se elabora un análisis histórico de la evolución del concepto de autonomía estratégica como parte del proceso de integración de la Unión Europea. A partir de 2013, el concepto de autonomía estratégica ha funcionado como una directiva política orientadora para la acción exterior de la UE para la defensa de sus intereses en las coyunturas de crisis prevalecientes en el sistema internacional (estas crisis han sido tanto económicas como geopolíticas). A partir de 2020, la UE instrumentó un nuevo concepto: la autonomía estratégica abierta. En la investigación se analiza orientación atlantista del nuevo concepto y el rechazo de la UE a mantener relaciones de dependencia económica con terceros países a pesar de su firme defensa de los principios del libre mercado y las economías abiertas.

Abstract:

The research elaborates a historical analysis of the evolution of the concept of strategic autonomy as part of the integration process of the European Union. Since 2013, the concept of strategic autonomy has functioned as a guiding political directive for the EU's external action to defend its interests at the junctures of crises prevailing in the international system (these crises have been both economic and geopolitical). Starting in 2020, the EU implemented a new concept: open strategic autonomy. The research analyzes the Atlantist orientation of the new concept and the EU's refusal to maintain relations of economic dependence with third countries despite its firm defense of the principles of the free market and open economies.

* Doctor en Filosofía por la Universidad Complutense de Madrid y Doctor en Ciencias Sociales por la UAM-X., Profesor-Investigador, del Departamento de Ciencias Sociales de la UAM-C. y Director de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la misma Unidad.

Sumario: Introducción / I. El concepto de autonomía estratégica y el proceso de integración de la Unión Europea / II. La Estrategia Global de Seguridad Europea de 2016 y la autonomía estratégica / III. El concepto de autonomía estratégica abierta a partir de 2020 / IV. Conclusión / Fuentes de consulta

Introducción

En la investigación se elabora un análisis histórico de la evolución del concepto de autonomía estratégica como parte del proceso de integración de la Unión Europea (UE) y su sistema legal-institucional. La investigación utiliza una metodología analítica-deductiva mediante la consulta de fuentes primarias (especialmente documentación oficial, jurídica y política, emitida por las instituciones de la UE), fuentes de información periodística y fuentes secundarias de consulta generadas por expertos académicos en la temática de la integración europea.

La investigación se divide en tres partes: 1) en la primera, se analizan las primeras formulaciones aproximadas al concepto de autonomía estratégica a finales de la década de 1990 (como el concepto de “autonomía de acción”) y su relación con el sistema legal-institucional de la UE. En un principio, la noción de una autonomía de acción estuvo enlazada con el sector de la defensa europea, las políticas necesarias para incrementar su capacidad de innovación y para cooperar con sus aliados estratégicos en el contexto de las actividades de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).¹

En su primera formulación fue clara la distinción del ámbito militar de la autonomía de acción respecto a los ámbitos político-diplomático y económico, una condición que se mantuvo a pesar de las crisis geopolíticas que se presentaron durante los primeros años de la década del 2000: como en los casos de los atentados terroristas en contra de Estados Unidos en 2001 y la invasión unilateral del gobierno de George W. Bush a Irak (una acción de Washington que recibió la oposición, en la Organización de Naciones Unidas, por parte de los gobiernos de Jacques Chirac en Francia y Gerhard Schroeder en Alemania).

¹ Giedrius Česnakas, “European Strategic Autonomy: The Origins Story”, p. 1.

La respuesta estratégica de la UE a las crisis geopolíticas fue respaldar sus prioridades vigentes desde el inicio de la Posguerra Fría como el apoyo a los principios de la buena gobernanza (como la democracia, los derechos humanos y el libre mercado), la cooperación para el desarrollo con otros actores internacionales y la importancia del multilateralismo eficaz como un medio preferente para resolver los conflictos internacionales. Las directivas que integraron a la Estrategia Europea de Seguridad instrumentada en 2003, el documento guía para la acción exterior europea en aquel contexto, no desarrollaron una noción sobre una autonomía estratégica, enfocándose esencialmente en el “multilateralismo eficaz”.² El proceso de incorporación del concepto de autonomía a las políticas de seguridad de la UE transcurrió durante las siguientes coyunturas de crisis globales: en estos casos, las crisis económicas y geopolíticas que hicieron perder su vigencia a la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, como el inicio de la crisis económica-financiera global iniciada en 2008, la consecuente crisis económica y de deuda soberana en la eurozona (especialmente grave entre los países del sur de Europa) y las crisis regionales como la denominada “primavera árabe” (con especial referencia a la intervención de la OTAN en Libia en 2011 y la Guerra Civil en Siria que continúa hasta el momento) así como el conflicto ruso-ucraniano iniciado en 2014 (con el consecuente deterioro de las relaciones de la UE con la Federación Rusa).

2) En la segunda parte se analiza la respuesta al nuevo entorno de crisis económica y conflictividad geopolítica por parte de los miembros del Consejo Europeo: a partir del periodo 2013-2015, el Consejo solicitó a la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (en ese momento Catherine Ashton durante el periodo 2010-2014 y Federica Mogherini durante 2014-2019) y al Servicio Europeo de Acción Exterior la redacción de una nueva estrategia de seguridad para la UE. El resultado fue la Estrategia Global de Seguridad Europea de 2016 en el que se incorporó formalmente el concepto de autonomía estratégica.³ La introducción del concepto en los documentos oficiales del Consejo Europeo (con una orientación política) había iniciado en la cumbre de los Estados miembros realizada en diciembre de 2013 aunque limitado al sector de la industria de defensa y sin recibir sin una definición oficial. El concepto de una autonomía estratégica como una directi-

² Consejo Europeo, *European Security Strategy. A Secure Europe in a better World*, pp. 24-26.

³ Servicio Europeo de Acción Exterior, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*.

va guía en la defensa de los intereses de la UE en un sentido amplio, más allá de la esfera de la industria de defensa, fue incluida en el documento de la Estrategia Global de Seguridad Europea de 2016. Sin embargo, en ese momento la autonomía estratégica se presentó más como un eslogan (o un “lema”) que como un conjunto de políticas concretas: de acuerdo con Riccardo Perissich, como “un eslogan en la búsqueda de una política”.⁴

3) En la tercera parte se analiza la evolución del concepto, a partir del año 2020, desde la “autonomía estratégica” hacia una “autonomía estratégica abierta” de la UE: este proceso de evolución ha estado determinado por el contexto actual de conflictividad entre las grandes potencias del sistema internacional, caracterizado por la competencia geopolítica por alcanzar la hegemonía global (un proceso en el que se encuentran involucradas, especialmente, potencias como Estados Unidos, China y Rusia). En esta competencia geopolítica igualmente se han presentado cuestionamientos al sistema multilateral de la gobernanza global prevaleciente como a las normativas de la Organización Mundial del Comercio (OMC).⁵

La autonomía estratégica “abierta” se orienta hacia la defensa de los intereses de la UE, sus valores y principios en un contexto en el que resulta riesgoso depender de otras potencias, especialmente en los ámbitos económico y de defensa: una percepción que se ha nutrido a partir 2020, durante el contexto de la propagación de la pandemia de la enfermedad COVID-19. En este caso, especialmente debido a la dependencia de la UE a recibir insumos médicos por parte de países como China, en un momento inicial de la pandemia, en que la producción de la UE resultó insuficiente para atender a la demanda de su propia población, con la consecuente pérdida de vidas humanas debido a una falta de atención eficaz (en enero de 2020, momento del inicio de la pandemia, el 70% de la producción de insumos médicos requeridos por la UE se elaboraba en terceros países).⁶

Así mismo, la dependencia europea a recibir insumos estratégicos producidos por actores externos al Mercado Común se extiende hacia otros sectores como los alimentos, minerales industriales (como en el caso de las tierras raras necesarias para el sector tecnológico), alta tecnología, paneles solares, ferti-

⁴ Riccardo Perissich, “Autonomie stratégique de l’UE: un slogan à la recherche d’une politique”.

⁵ Salvador Rueda, “Autonomía estratégica abierta: ámbitos de acción prioritarios e iniciativas de la Presidencia Española del Consejo de la UE”.

⁶ *Id.*

lizantes, etcétera. Para enfrentar estas relaciones de dependencia (considerada estratégicamente “riesgosa” a partir de ese momento), durante la cumbre del Consejo Europeo realizada en octubre de 2020, en Bruselas, los Estados miembros hicieron un llamado al fortalecimiento del Mercado Común:

En julio [2020], el Consejo Europeo acordó un paquete de recuperación sin precedentes para contrarrestar los efectos de la COVID-19 en nuestras economías y sociedades, y para promover la fortaleza de Europa en su recuperación, así como la transformación y reforma de nuestras economías. Los dos pilares de dicha recuperación que se refuerzan mutuamente, la transición verde y la transformación digital, junto con un Mercado Común fortalecido y robusto, fomentarán nuevas formas de crecimiento, promoverán la cohesión y la convergencia y fortalecerán la resiliencia de la UE.⁷

En las Conclusiones de la cumbre de 2020, los miembros del Consejo mantuvieron como prioridad la definición del concepto de una “autonomía estratégica abierta” (en tanto una ampliación de los sectores en los que intervenía originalmente el concepto de autonomía estratégica): para el Consejo “alcanzar la autonomía estratégica preservando al mismo tiempo una economía abierta es un objetivo clave de la Unión”.⁸ Es decir, los objetivos de la autonomía estratégica, enfocados en la defensa de los intereses de la UE en un sentido amplio, se encuentran en convergencia con los principios del libre mercado (la buena gobernanza). De acuerdo con Salvador Rueda, esta definición de la autonomía estratégica abierta se puede interpretar como que los miembros de la UE se encuentran dispuestos a “cooperar multilateralmente en aquello que puedan [*con otros actores internacionales*] siempre que puedan hacerlo, pero a la vez a actuar de manera autónoma siempre que sea necesario”.⁹ A continuación se desarrolla el análisis de la evolución del concepto de la autonomía estratégica hacia la “autonomía estratégica abierta” en tanto un proceso de adaptación de la UE hacia los nuevos conflictos geopolíticos y la necesidad de salvaguardar sus intereses y principios sobre la conducción de la gobernanza global.

⁷ *Id.*

⁸ Consejo Europeo, Special meeting of the European Council (1 and 2 October 2020)—Conclusions EUCO13/20, p. 1.

⁹ Salvador Rueda, “Autonomía estratégica abierta: ámbitos de acción prioritarios e iniciativas de la Presidencia Española del Consejo de la UE”. Las cursivas son del autor.

I. El concepto de autonomía estratégica y el proceso de integración de la Unión Europea

Como menciona Eugenia López-Jacoste en un entorno internacional “convulso” como el actual en el que prevalece una alta conflictividad geopolítica entre las grandes potencias y estas contribuyen a la conformación de bloques de países alrededor de la competencia que entablan por la hegemonía mundial (como la alianza AUKUS o el Grupo BRICS), la Unión Europea busca salvaguardar su “independencia y autonomía” en un sentido amplio abarcando desde la autonomía institucional “hasta la autonomía de su ordenamiento jurídico, pasando por la autonomía energética, la digital, y la *estratégica*”.¹⁰ Particularmente en el caso de la autonomía estratégica, es un concepto que en principio hizo referencia “a las capacidades militares indispensables para llevar a cabo acciones defensivas autónomas por un actor estratégico”. En el caso de la UE, su objetivo estratégico en términos generales ha sido “la defensa de sus intereses: la defensa de Europa y de los europeos. En consecuencia, aspira a dotarse de las capacidades que sean necesarias para poder asumir y garantizar de forma autónoma su objetivo estratégico”.¹¹

Para Hugo Neves las tendencias geopolíticas actuales producen en la UE una percepción de inestabilidad en el sistema internacional caracterizada por “por el conflicto, la incertidumbre y la inseguridad. Para defender su independencia, y estabilidad, está centrando todas sus energías en desarrollar lo que se conoce como autonomía estratégica”.¹² Por estas razones, en el escenario internacional contemporáneo, la UE se ha visto obligada a subordinar sus anteriores preferencias identificadas con la cooperación para el desarrollo y el multilateralismo, relacionadas con el inicio de la Posguerra Fría, para aproximarse al enfoque de una UE más estratégica que “le obliga a tener que garantizar su autonomía e independencia en detrimento de sus relaciones multilaterales y comerciales. La autonomía estratégica es un concepto que se encuentra presente, actualmente, en la mayoría de los documentos, dossiers y planes de acción de la UE”.¹³ Para el autor, la autonomía estratégica “es el

¹⁰ Eugenia López-Jacoste, “Hacia la autonomía estratégica de la UE: el equilibrio necesario entre la ambición y la necesidad”, p. 70.

¹¹ *Ibid.*, p. 71.

¹² Hugo Neves, “La autonomía estratégica abierta: la respuesta de la Unión Europea a un nuevo escenario geopolítico”, p. 219.

¹³ *Id.*

escenario por el cual la UE podrá alcanzar su objetivo estratégico, que no es otro que el de garantizar su seguridad y la de su ciudadanía”.¹⁴ Por otra parte, no existe una definición homologada del concepto de autonomía estratégica que pueda presentarse en el ámbito diplomático de la UE o del Servicio Europeo de Acción Exterior: en este sentido, se ha presentado una falta de consenso entre los embajadores y los servicios de la UE que ha dado lugar a una “calculada ambigüedad” que ha producido una “confusión entre los funcionarios de políticas de la UE (*policy officers*) a la hora de convertir el concepto en programas concretos”.¹⁵

La formulación del concepto de autonomía estratégica se encuentra relacionada con la instrumentación de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea (PESC) y con la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) desarrollada en el Título V, Sección 2, del Tratado de la Unión Europea (TUE) e instituida en el Tratado de Ámsterdam en 1999.¹⁶ Como señala López-Jacoste de acuerdo con el Artículo 42.2 del TUE, la PESD/PCSD busca desarrollar en un futuro su propia política exterior que “incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión” en el caso de que sea una política instrumentada por el Consejo Europeo. Igualmente, de acuerdo con el Artículo 42.3 del TUE,¹⁷ los Estados “pondrán a disposición de la Unión, a efectos de la aplicación de la PCSD, capacidades civiles y militares para perseguir los objetivos fijados por el Consejo”. Para López-Jacoste “este marco jurídico manifiesta claramente que todavía no se

¹⁴ *Id.*

¹⁵ Diego Borrajo, “La autonomía estratégica de la Unión Europea más allá de la seguridad y la defensa: la seguridad de las cadenas de suministro y la potenciación de la conectividad”, p. 2.

¹⁶ A partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009, la PESD fue denominada en adelante como la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). La PCSD es el término propuesto en el Tratado Constitucional de la UE, rechazado por los referendos de Francia y Países Bajos en 2005: el término PCSD se mantuvo en el Tratado de Lisboa, López-Jacoste, *op. cit.*, p. 73; Neves, *op. cit.*, p. 219.

¹⁷ López-Jacoste, *op. cit.*, p. 71.

Cfr., *Diario Oficial de la Unión Europea*, Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. Capítulo 2: Disposiciones específicas sobre la política exterior y de seguridad común —Sección 2: Disposiciones sobre la política común de seguridad y defensa— Artículo 42 (antiguo artículo 17 TUE):

1. La política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros.

ha alcanzado una plena autonomía estratégica, al menos en relación con las tres dimensiones constitutivas del concepto, como son la política, la operativa y la industrial” considerando que “el actual modelo de defensa de la UE es de libre cooperación intergubernamental en coexistencia con el modelo clásico de seguridad nacional, pero con la posibilidad de “avanzar más deprisa” hacia la plena integración defensiva”.¹⁸

El Tratado de Niza (firmado en 2001 y que entró en vigor a partir de 2003) también incluyó un avance en la fundamentación normativa del concepto de “autonomía estratégica” a través de un conjunto de procedimientos para la toma de decisiones referidas a la PESC y la PESD/PCSD de la UE. Un objetivo prioritario del Tratado de Niza fue reformar la estructura institucional de la UE para adaptarla a los cambios que produciría la conclusión del proceso de ampliación de 2004 (con la incorporación de diez nuevos Estados miembros a la UE, la mayoría ubicados en Europa central y oriental). En el Tratado de Niza se atribuyeron determinadas funciones para el Comité Político y de Seguridad. Este Comité era responsable de la PESC y también asumía funciones en el marco la PESD/PCSD de acuerdo con el Artículo 38 del TUE.¹⁹ Posteriormente con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en diciembre de

2. La política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Ésta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad. En este caso, el Consejo Europeo recomendará a los Estados miembros que adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

La política de la Unión con arreglo a la presente sección no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco.

3. Los Estados miembros pondrán a disposición de la Unión, a efectos de la aplicación de la política común de seguridad y defensa, capacidades civiles y militares para contribuir a los objetivos definidos por el Consejo. Los Estados miembros que constituyan entre ellos fuerzas multinacionales podrán asimismo ponerlas a disposición de la política común de seguridad y defensa.

Los Estados miembros se comprometen a mejorar progresivamente sus capacidades militares. La Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento (en lo sucesivo denominada “Agencia Europea de Defensa”) determinará las necesidades operativas, fomentará medidas para satisfacerlas, contribuirá a definir y, en su caso, a aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, participará en la definición de una política europea de capacidades y de armamento y asistirá al Consejo en la evaluación de la mejora de las capacidades militares.

¹⁸ López-Jacoste, *op. cit.*, p. 71.

¹⁹ Carlos Bilbao, “La Autonomía Estratégica Abierta como instrumento de integración de la Unión Europea”, p. 287.

2009, han sido ampliadas “las bases jurídicas que permiten la futura integración y autonomía defensiva y, en consecuencia, una mayor y mejor presencia de la UE en el mundo”.²⁰

Sin embargo, como también menciona Neves, el marco jurídico prescrito por el TUE demuestra que la autonomía estratégica de la UE en sus tres vertientes (política, operativa e industrial) “no ha sido alcanzada”. Entre otros factores, esto se ha debido a que la “la PESC es una política de cooperación intergubernamental, es decir, no entra dentro del trinomio competencial de la UE que recogen los tratados constitutivos (competencias exclusivas, compartidas y de coordinación), sino que se encuentra en las conocidas como competencias no asignadas”. Neves cita a Luis de Castro para afirmar que el avance hacia la autonomía estratégica dependerá “del pensamiento unánime, y de la cooperación del conjunto de los Estados miembros”.²¹

1.1. La Estrategia de Seguridad Europea de 2003 y el concepto de autonomía estratégica

De acuerdo con Félix Arteaga, un punto de partida referencial en la conformación del concepto de “autonomía estratégica” de la UE fue la introducción del término de “autonomía de acción” en el contexto de la PESD durante la cumbre del Consejo Europeo realizada en Colonia, durante la presidencia rotatoria de Alemania, en 1999. El concepto de autonomía de acción se elaboró con el apoyo de los gobiernos de Francia y Reino Unido y tuvo el objetivo de que la UE pudiera actuar “en las crisis internacionales incluidas en los tratados cuando la OTAN no lo hiciera, actuando de forma independiente, o en colaboración con la OTAN”.²² La premisa franco-británica en esta capacidad de actuación estratégica en las crisis internacionales residió en “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 y sostenidos durante 12 meses a partir de 2003”.²³ En el documento de las Conclusiones de la cumbre de Colonia, la

²⁰ López-Jacoste, *op. cit.*, p. 71.

²¹ Neves, *op. cit.*, pp. 219-220.

²² Félix Arteaga, “La autonomía estratégica y la defensa europea”, p. 1; Giedrius Česnakas. “European Strategic Autonomy: The Origins Story”, p. 18.

²³ Félix Arteaga, *op. cit.*, p. 1.

Presidencia del Consejo estableció las modalidades de participación entre la UE y la OTAN en el contexto de la PESD:

La creación exitosa de una Política Europea de Seguridad y Defensa requerirá en particular:

- la posibilidad de que todos los Estados miembros de la UE, incluidos los miembros no aliados, participen plenamente y en igualdad en las operaciones de la UE;
- acuerdos satisfactorios para los miembros europeos de la OTAN que no son Estados miembros de la UE para garantizar su máxima participación posible en las operaciones dirigidas por la UE, basándose en los acuerdos de consulta existentes dentro de la Unión Europea Occidental;
- Disposiciones para garantizar que todos los participantes en una operación dirigida por la UE tengan los mismos derechos con respecto a la realización de esa operación, sin perjuicio del principio de la autonomía de toma de decisiones de la UE, especialmente el derecho del Consejo a debatir y decidir cuestiones de principio y política;
- la necesidad de garantizar el desarrollo de consultas mutuas efectivas, cooperación y transparencia entre la OTAN y la UE;
- la consideración de formas de garantizar la posibilidad de la participación de los Socios Asociados de la Unión Europea Occidental.²⁴

Posteriormente, la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, instrumentada en el contexto de la invasión de Estados Unidos a Irak, no hizo mención a una autonomía de acción (o estratégica) y mantuvo como prioridad a la cooperación europea en el ámbito multilateral con otros actores internacionales. La prioridad en ese momento fue el concepto del “multilateralismo eficaz” mediante la conformación de “asociaciones estratégicas”, entre otros instrumentos diplomáticos, con actores tan diversos como Arabia Saudita, Canadá, China, Sudáfrica, Japón o Rusia.²⁵

²⁴ Parlamento Europeo, Cologne European Council. Conclusions of the Presidency. La Unión Europea Occidental (*Western European Union*, WEU por sus siglas en inglés) fue una organización internacional de defensa integrada por los Estados miembros de la UE y los miembros europeos de la OTAN. La Unión Europea Occidental fue disuelta en junio de 2011 después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, *vid.*, André Dumoulin, *The development of Western European Union*.

²⁵ Consejo Europeo, European Security Strategy. A Secure Europe in a better World, pp. 36-38; *vid.*, Louise van Schaik y Barend ter Haar, “Why the EU is not promoting Effective Multilateralism. On a fundamental flaw in the European Security Strategy”, pp. 1-2.

Conforme el devenir internacional en los siguientes años hizo perder su vigencia a los objetivos de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, especialmente en el contexto de la crisis económica y financiera global iniciada en 2008, la crisis de deuda soberana y bancaria que afectó a la eurozona (especialmente grave entre los países del sur de Europa como España, Italia, Grecia y Portugal), así como la emergencia de nuevas potencias económicas como China, India o Brasil, tuvo como consecuencia que los objetivos de una autonomía de acción europea se desarrollaran en su dimensión en la industria de defensa aunque con la consideración de que se pudieran extender a otros ámbitos como el económico. Para Carlos Bilbao, la Estrategia de 2003 había quedado “obsoleta ante las nuevas amenazas y retos que se cernían sobre Europa, en particular con la crisis de materias primas o del sistema financiero”.²⁶

Una aparición temprana del concepto de autonomía estratégica en un nivel nacional ocurrió en 2008 (después de la firma del Tratado de Lisboa en diciembre de 2007) con su inclusión en un Libro Blanco sobre Defensa y Seguridad Nacional de la República Francesa (durante el gobierno de Nicolas Sarkozy). En este Libro Blanco de 2008, el concepto de autonomía estratégica apareció enlazado con la descripción de las capacidades en ciencia, tecnología, competencias industriales, la capacidad de planificación y el liderazgo estratégico del sistema de defensa francés. De acuerdo con Giedrius Česnakas: “la autonomía estratégica en el nivel de la UE estaba presente en la agenda francesa, y la organización supranacional avanzaba gradualmente hacia ella”. Posteriormente el concepto de autonomía estratégica apareció mencionado, de manera temprana, en el Reporte Anual del Parlamento Europeo publicado en marzo de 2010; en el Documento, sin una función ejecutiva, se enfatizaba:

La Unión debe potenciar su autonomía estratégica mediante una política exterior, de seguridad y de defensa (PESD) sólida y eficaz, orientada a preservar la paz, prevenir los conflictos, reforzar la seguridad internacional, proteger la seguridad de los ciudadanos europeos y de los ciudadanos afectados por las misiones de la PCSD, defender sus intereses en el mundo y sostener sus valores fundacionales, con-

²⁶ Bilbao, *op. cit.*, p. 288.

²⁷ Citado por Česnakas, p. 20, *vid.*, Gobierno de la República Francesa, Défense et Sécurité nationale. Le Livre Blanc, pp. 90, 135 y 261.

²⁸ Giedrius Česnakas, “European Strategic Autonomy: The Origins Story”, p. 20.

tribuyendo al mismo tiempo a un multilateralismo eficaz en apoyo del Derecho internacional y favoreciendo el respeto de los derechos humanos y los valores democráticos en todo el mundo (...).²⁹

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009 se efectuó una reconceptualización de la autonomía europea con el impulso a la PESC: “entre las nuevas figuras se incorporó un Presidente Permanente del Consejo Europeo, así como el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Además, este último ejercía de Vicepresidente de la Comisión”.³⁰ Con la superación de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 y su revisión se aprobaron nuevos enfoques de la PESC entre los que se encontraron la “Estrategia de Seguridad Interior” y la “Estrategia Global de la Unión Europea”. En lo referente a la seguridad interior, el Consejo Europeo aprobó en 2010 el documento *Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea*. La diferencia en comparación a la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 residió en que la Estrategia de Seguridad Interior de 2010 incluyó un enfoque mayormente integral; como menciona Bilbao:

La Estrategia Europea de Seguridad [de 2003] se ocupaba de la dimensión exterior de la seguridad de Europa. La nueva estrategia recoge un enfoque amplio e integral de la seguridad interior. Desde esta perspectiva, la seguridad interior engloba un conjunto de medidas con una dimensión horizontal y vertical. Por lo que se refiere a la dimensión horizontal, esta requiere la participación de las autoridades policiales, gestión de fronteras, cooperación judicial, protección civil, así como, los sectores político, económico, financiero, social y privado, incluidas las organizaciones no gubernamentales. Por otro lado, se encuentra la dimensión vertical que se refiere a varios niveles: cooperación internacional, políticas e iniciativas de seguridad de la Unión Europea, cooperación regional entre los Estados miembros, así como, las propias políticas nacionales, regionales y locales de los Estados miembros”.³¹

²⁹ Citado por Česnakas, p. 20, *vid.*, *Diario Oficial de la Unión Europea*, Resolución del Parlamento Europeo, del 10 de marzo de 2010, sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad y la Política Común de Seguridad y Defensa (2009/2198(INI)), p. C 349E/64.

³⁰ Bilbao, *op. cit.*, p. 289.

³¹ *Ibid.*, p. 290.

A partir de 2011, la Comisión Europea enfatizó por una mayor autonomía de la UE en medio de una crisis del sector europeo industrial de defensa. La noción de una autonomía en ese momento se orientó hacia una actuación europea sin depender en las capacidades de terceros (soberanía operativa), en un “enfoque industrial que incluía el acceso a las tecnologías esenciales y la seguridad de abastecimiento (soberanía tecnológica)”, así como en la finalidad manifiesta de no perder la capacidad tecnológica e industrial instalada de la defensa europea. Con estos objetivos, la Comisión instrumentó un conjunto de políticas de liberalización del mercado, acabó con las compensaciones (*offsets*) e impuso restricciones a la venta de productos de defensa de gobierno a gobierno. Así mismo, la Comisión se ofreció “incluso a comprar, poseer y adquirir equipos”.³² No obstante estos avances, la incorporación oficial del concepto de autonomía estratégica en el discurso oficial de la UE fue efectuado por el Consejo Europeo.

II. *La Estrategia Global de Seguridad Europea de 2016 y la autonomía estratégica*

A partir de 2013, el Consejo Europeo encomendó a la Alta Representante (en ese momento la funcionaria británica Catherine Ashton) la revisión de la Estrategia Europea de Seguridad al mismo tiempo que el concepto de autonomía estratégica era incorporado de manera oficial al discurso de la UE.³³ Como menciona Arteaga: “los Estados miembros, en la cumbre del Consejo Europeo de diciembre de 2013, descartaron dar a la Comisión el protagonismo que reivindicaba” en la instrumentación de las políticas de defensa, aunque reconocieron la importancia que debía tener la base industrial del sector (*European Defence Technology and Industrial Dependencies*, EDTIB por sus siglas en inglés) para aumentar la autonomía estratégica de la UE.³⁴ El concepto de *autonomía estratégica* fue incorporado en el discurso oficial durante la cumbre del Consejo Europeo de diciembre de 2013, realizada en Bruselas, en los siguientes términos:

³² Félix Arteaga, “La autonomía estratégica y la defensa europea”, p. 2.

³³ Bilbao, *op. cit.*, p. 290.

³⁴ Arteaga, *op. cit.*, p. 2; Servicio Europeo de Acción Exterior. *Why European Strategic Autonomy matters*.

Europa necesita una defensa más integrada, sostenible, innovadora y competitiva de base tecnológica e industrial (EDTIB) para desarrollar y sostener capacidades de defensa. Esta también puede mejorar su autonomía estratégica y su capacidad para actuar con socios. La EDTIB debería reforzarse para garantizar la eficacia operativa y la seguridad del suministro, manteniendo al mismo tiempo empleo, la innovación y el crecimiento globalmente competitivo y estimulantes en toda la UE para fortalecer la capacidad de la UE para convertirse en un mejor socio mediante el desarrollo de la PCSD.³⁵

Hacia 2015 las nuevas coyunturas internacionales como la intervención de la OTAN en Libia (en la que Alemania rechazó participar) o el conflicto ruso-ucraniano hicieron urgente la implementación de la nueva Estrategia Europea de Seguridad; por esta razón, en junio de 2015 el Consejo Europeo urgió a la Alta Representante la elaboración de la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la UE.³⁶ Por su parte, como menciona Arteaga, el concepto de autonomía estratégica “continuó progresando por su dimensión industrial” y en consonancia con el encargo del Consejo para la actualización de la Estrategia de Seguridad Europea. El resultado del trabajo de la Alta Representante fue la denominada *Nueva Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión* que fue entregada por el Servicio Europeo de Acción Exterior al Consejo en junio de 2016.³⁷ La propuesta de la nueva estrategia de seguridad fue adoptada en la cumbre del Consejo Europeo realizada entre el 28 y 29 de junio de 2016, algunos días después de la celebración de la consulta sobre el *Brexit* (el referéndum británico se había realizado el 23 de junio de 2016).³⁸

Igualmente, el concepto de “Estrategia Global” fue puesto de manifiesto en el discurso sobre el Estado de la Unión del presidente de la Comisión Eu-

³⁵ Consejo Europeo, Conclusions EUCO 217/13, p. 7.

³⁶ Bilbao, *op. cit.*, p. 291.

³⁷ Arteaga, *op. cit.*, p. 3; Servicio Europeo de Acción Exterior. Why European Strategic Autonomy matters.

³⁸ Consejo Europeo, European Council meeting (28 June 2016) – Conclusions EUCO 26/16. En las Conclusiones de la cumbre, los miembros del Consejo especifican: “El Consejo Europeo acoge con satisfacción la presentación de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea por la Alta Representante e invita a la Alta Representante, la Comisión y el Consejo para hacer avanzar el trabajo”, *ibid.*, p. 7.

³⁹ Bilbao, *op. cit.*, p. 291; *vid.*, Comisión Europea, The State of Union 2016 by Jean-Claude Juncker President of the European Commission 14 September 2016, p. 43.

ropea, Jean-Claude Juncker, así como en la cumbre del Consejo Europeo realizada en Bratislava en septiembre de 2016.³⁹ Aunque la Estrategia Global de la UE de 2016 fue aprobada por unanimidad por los Estados miembros, en un principio el proceso de definición e instrumentalización del concepto de autonomía estratégica se encontró con algunos desacuerdos por parte de algunos países miembros de Europa Central y Oriental debido a que se estableció un debate entre quienes consideraron que “el concepto de autonomía estratégica era un medio para recuperar espacio político frente a Estados Unidos, y aquellos otros para los que debía evitarse, precisamente, por miedo a acelerar esa desvinculación estadounidense y atlántica”.⁴⁰ Durante el contexto prevaliente entre 2017-2019, los países que mantuvieron una posición esencialmente atlantista fueron los excomunistas del Báltico (Estonia, Letonia y Lituania) además de Polonia, Rumania, Suecia y Reino Unido en contraposición a la postura más favorable hacia la autonomía estratégica existente entonces en Alemania, Francia e Italia.⁴¹

La Nueva Estrategia Global de la UE no incorporó una definición explícita del concepto de autonomía estratégica aunque sí reiteró la importancia del sector industrial de defensa para la UE; como un avance en la cumbre del Consejo Europeo de diciembre de 2016, los Estados miembros se limitaron a “a adoptar como niveles de ambición prioritarios los de intervenir en los conflictos externos mediante la gestión de crisis, reforzar la capacidad de los países vulnerables y proteger a la población”.⁴² En la Estrategia Global de 2016, la UE consideró al concepto de autonomía estratégica más cercano a una aspiración o una “ambición” que debía suplementarse por medio de los principios y valores europeos como la libertad de mercado, la democracia o el multilateralismo. Para el Servicio Europeo de Acción Exterior, la Estrategia Global de 2016 alimentaba “(...) la ambición de la autonomía estratégica para la Unión Europea. Esto es necesario para promover los intereses comunes de nuestros ciudadanos, así como nuestros principios y valores. Sin embargo, sabemos que tales prioridades se atienden mejor cuando no estamos solos. Y son mejor atendidas en un sistema internacional basado en reglas y en el multilateralismo”.⁴³

⁴⁰ Neves, *op. cit.*, p. 221.

⁴¹ Ulrike Franke y Tara Varma, *Independence play: Europe's pursuit of Strategic Autonomy*, p. 8.

⁴² Arteaga, *op. cit.*, p. 3.

⁴³ Servicio Europeo de Acción Exterior, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, p. 4.

Como se mencionó un cambio geopolítico relevante en ese momento era la ruptura en las relaciones de cooperación entre la UE y la Federación Rusa así como las políticas de sanciones hacia la economía rusa como consecuencias de la secesión de Crimea y la intervención de Moscú en las regiones rusófonas del oriente de Ucrania (la región del Dombás): frente al incremento de la conflictividad geopolítica, en junio de 2016, la UE estableció un acuerdo con la OTAN en Varsovia con la finalidad de actuar con terceros actores en actividades de defensa. En junio de 2017, la Comisión Europea publicó un *Libro Blanco sobre la Defensa (Reflection Paper on the Future of European Defence)* con la finalidad de ampliar “su enfoque industrial de la autonomía a otros aspectos asociados con la cantidad y la calidad del gasto de defensa, las tecnologías críticas y la regulación de las inversiones estratégicas extranjeras”.⁴⁴ En el *Libro Blanco sobre la Defensa*, la Comisión enfatizó la necesidad de incrementar el gasto en defensa por parte de los Estados miembros: “avanzar hacia la autonomía estratégica de Europa requiere gastar más en nuestras defensas, además de gastar mejor y gastar juntos” (una convocatoria en el contexto del progresivo deterioro de las relaciones con Moscú y formulado en los meses posteriores al inicio del periodo de gobierno de Donald Trump en Estados Unidos).⁴⁵ Igualmente, el Libro Blanco enfatizó:

De cara al futuro, una seguridad europea efectiva y su defensa dependerá de la coordinación eficiente de las principales inversiones en investigación y desarrollo realizadas por la UE y sus Estados miembros. Esto ayudará a mantener el ritmo con las nuevas tendencias y generar el potencial tecnológico y capacidades industriales que Europa necesita para garantizar su autonomía estratégica.⁴⁶

Otro aspecto relevante fue un incremento importante de las inversiones de empresas de China en activos considerados como “estratégicos” en el territorio de la UE y sus prácticas de transferencia forzosa de tecnología: entre 2016-2017, llamaron la atención en círculos económicos y políticos de la UE las inversiones de empresas chinas en los sectores de la tecnología de alto valor y la energía (como en el caso de la compra de la empresa alemana productora de robots industriales KUKA por la empresa china Midea Group en 2016).

⁴⁴ Arteaga, *op. cit.*, p. 3; Comisión Europea, *Reflection Paper on the future of European Defence*.

⁴⁵ Comisión Europea, *Reflection Paper on the future of European Defence*, p. 7.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 10.

En 2016, China realizó inversiones directas en la UE por 35 mil millones de euros, un incremento del 77% en comparación a 2015.⁴⁷

III. El concepto de autonomía estratégica abierta a partir de 2020

Además del enfrentamiento geopolítico con Rusia y una mayor competencia económica con China (como el despliegue de las actividades de su Nueva Ruta de la Seda en la UE), a partir de 2020 se clarificó un aspecto que será prioritario para los objetivos de la autonomía estratégica abierta. Este tercer caso fue la no dependencia de la UE en los recursos industriales o en el abastecimiento de materias primas críticas en otros actores extra europeos: la coyuntura de crisis que demostró las vulnerabilidades de la UE al establecer relaciones de dependencia en áreas estratégicas inició a partir de enero de 2020 con la propagación mundial de la pandemia de COVID-19 producida por el coronavirus Sars-Cov-2 (acompañada por la crisis económica resultante por el confinamiento y la disrupción de las cadenas de suministros de insumos críticos como los alimentos, material médico, productos tecnológicos, etcétera).

Un caso de especial relevancia consistió en la necesidad de insumos médicos producidos masivamente por China pero que en un inicio de la pandemia eran producidos de manera insuficiente por el sector industrial médico de la UE para abastecer a su propia demanda: la dependencia de la UE al suministro de material médico por parte de terceros actores como China fue percibida velozmente como una amenaza estratégica. Aunque en el contexto de crisis por la propagación de la pandemia, Beijing facilitó la venta de insumos médicos (como mascarillas o ventiladores de uso médico) y para ello desplegó una propaganda en favor de un mecanismo al que denominó la “Ruta de la Seda Sanitaria”.⁴⁸

Sin embargo, esta experiencia de dependencia y desabasto en un contexto de crisis internacional fue una experiencia que, para los líderes europeos, no debería repetirse en otro escenario. El rechazo a establecer una relación de dependencia en un actor internacional no europeo es lo que completa el concep-

⁴⁷ MERICS, “Record flows and growing imbalances: Chinese Investment in Europe in 2016”, pp. 3-4.

⁴⁸ Tero Poutala, Elina Sinkkonen y Mikael Mattlin, “EU Strategic Autonomy and the Perceived Challenge of China: Can Critical Hubs Be De-weapvonzed?”, pp. 83-85.

to de la “autonomía estratégica abierta” de la UE. Como menciona Neves “la idea de la autonomía estratégica abierta se basa en la necesidad de la UE de consolidarse como un actor global y, al mismo tiempo, reducir su dependencia de otros países y regiones” (...) “reflejando la importancia de la cooperación y la autonomía europea para superar los distintos retos y amenazas globales”.⁴⁹ En todo el proceso de la incorporación de la autonomía estratégica abierta a las políticas de la UE, el concepto se ha diversificado desde el ámbito militar para abarcar actualmente ámbitos de actuación “fundamentales para la UE, como es el caso de la economía, la digitalización, el proceso democrático, la unidad europea, las tendencias geopolíticas, las migraciones (teniendo en cuenta la reciente renovación del Pacto Europeo sobre Migración y Asilo) o el medio ambiente, entre otras muchas áreas”.⁵⁰

Durante una Cumbre informal de los Estados miembros del Consejo Europeo realizada en Versalles, en marzo de 2022, fueron definidas las áreas prioritarias en las que debía mantenerse la autonomía estratégica de la UE (con el objetivo de reducir la “dependencia” en relación con otros actores internacionales): estas áreas son las materias primas críticas, los semiconductores, la salud, la digitalización y la alimentación. Los tres objetivos de la UE en el marco de la autonomía estratégica abierta son: “a) Reforzar nuestras capacidades de defensa; b) Reducir la dependencia energética; y c) Construir una base económica más sólida”.⁵¹ En su diagnóstico del entorno geopolítico actual, los miembros del Consejo afirmaron en la denominada Declaración de Versalles:

Ante una creciente inestabilidad, competencia estratégica y amenazas a la seguridad, decidimos asumir una mayor responsabilidad por nuestra seguridad y tomar nuevas medidas decisivas hacia la construcción de nuestra soberanía europea, la reducción de nuestras dependencias y el diseño de un nuevo modelo de crecimiento e inversión para 2030.⁵²

Para Hugo Neves la autonomía estratégica abierta de la UE se presenta en cinco ámbitos “fundamentales”: en la defensa, la promoción de la democracia, la economía, la digitalización y el medio ambiente.

⁴⁹ Neves, *op. cit.*, p. 222.

⁵⁰ *Id.*

⁵¹ Consejo Europeo, *Informal meeting of the Heads of State or Government Versailles Declaration*, p. 3.

⁵² *Id.*

1. El ámbito de la defensa hace referencia a la apertura internacional y la cooperación con otros actores y terceros países. Se basa en el principio de que la UE no puede alcanzar sus objetivos de manera aislada y que debe mantener estas relaciones de cooperación: “La UE busca establecer alianzas y acuerdos con otros países y organizaciones, desarrollando el multilateralismo como forma de aplicar y ejecutar su poder blando (*soft power*). De esta manera, la UE busca consolidar su influencia en el mundo”.⁵³ Sin embargo, en la Declaración de Versalles se hace explícita la orientación firmemente atlantista de la cooperación en defensa en el marco de la autonomía estratégica abierta:

La relación transatlántica y la cooperación UE-OTAN, respetando plenamente los principios establecidos en los Tratados y los acuerdos por el Consejo Europeo, incluidos los principios de inclusión, reciprocidad y autonomía de toma de decisiones de la UE, son clave para nuestra seguridad en general. Una UE más fuerte y capaz en el ámbito de la seguridad y la defensa contribuirá positivamente a la seguridad global y transatlántica y es complementaria de la OTAN, que sigue siendo la base de la defensa colectiva de sus miembros.⁵⁴

De la misma manera, el concepto estratégico de la OTAN instrumentado en 2022 mantiene una complementariedad con la Declaración de Versalles:

La Unión Europea es un socio único y esencial para la OTAN. Los aliados de la OTAN y los miembros de la UE comparten los mismos valores. La OTAN y la UE desempeñan papeles complementarios, coherentes y que se refuerzan mutuamente en el apoyo a la paz y la seguridad internacionales. Sobre la base de nuestra cooperación de larga data, mejoraremos la asociación estratégica OTAN-UE, fortaleceremos las consultas políticas y aumentaremos la cooperación en cuestiones de interés común.⁵⁵

Lo anterior evidencia la preferencia marcadamente atlantista de los funcionarios del Consejo y la Comisión (como la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen), así como de los jefes de gobierno de las principales economías de la UE (Olaf Scholz en Alemania, Emmanuel Macron en Francia,

⁵³ Neves, *op. cit.*, p. 223.

⁵⁴ Consejo Europeo, Informal meeting of the Heads of State or Government Versailles Declaration, p. 3.

⁵⁵ OTAN, *NATO Strategic Concept 2022*, p. 10.

Giorgia Meloni en Italia y Pedro Sánchez en España, además de la reciente adhesión de Finlandia y Suecia a la OTAN). Sin embargo, no es claro si las directivas atlantistas de la autonomía estratégica abierta se corresponden de manera estructural (o puramente coyuntural) con el gobierno estadounidense, particularmente con el actual periodo de gobierno de Joseph Biden (y la buena relación que mantiene con los líderes europeos). Una coyuntura relevante para los objetivos actuales de la autonomía estratégica abierta podría suceder en el caso de que el presidente Biden sea sucedido por un candidato como Donald Trump, en la presidencia estadounidense, como resultado del proceso electoral a celebrarse en noviembre de 2024.

2. El ámbito de la digitalización y las nuevas tecnologías se centra en la prioridad de la UE por adaptarse y aprovechar el potencial de las nuevas tecnologías “incluyendo la inteligencia artificial, el internet de las cosas, la computación en la nube y la robótica, para impulsar el crecimiento económico, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y consolidar su posición en el mundo”.⁵⁶ Además la UE mantiene la aspiración por convertirse en una potencia líder en la generación de los nuevos marcos regulatorios, desarrollo de normas y estándares internacionales “en el ámbito de la digitalización, la inteligencia artificial, la ciberseguridad y la protección de datos.”⁵⁷ Este proceso conviene a la UE para transformarse en un referente regulatorio de las nuevas tecnologías y la interconectividad mundial en un entorno que pueda ser favorable para sus principios y valores así como la protección de “los derechos y libertades” de los ciudadanos europeos y sus intereses económicos.

3. El tercer ámbito aborda la promoción de la neutralidad climática y el desarrollo sostenible: “este pilar se enfoca en la urgente necesidad de la UE de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero y lograr la neutralidad climática para 2050. Para conseguir este objetivo, se requiere una transición hacia una economía más sostenible y eficiente en recursos”.⁵⁸

4. El cuarto ámbito se relaciona con las actividades económicas, especialmente en la prioridad del “desarrollo de una política industrial sólida y competitiva”: “Este pilar se centra en la necesidad de la UE de tener una política industrial dinámica que garantice la competitividad y reduzca su dependen-

⁵⁶ Neves, *op. cit.*, p. 223.

⁵⁷ *Id.*

⁵⁸ *Id.*

cia en productos y tecnologías de otros países”.⁵⁹ En el ámbito económico deben tomarse en cuenta los planes de los fondos de recuperación europeos como *Next Generation* con un presupuesto asignado de 750,000 millones de euros planeado para el fortalecimiento económico posterior a la pandemia y de la política industrial de la UE. En este ámbito también se incluye uno de los aspectos prioritarios para la autonomía estratégica abierta como el acceso a “materias primas críticas” para las economías de los Estados miembros. Estas materias primas críticas son consideradas bases fundamentales para la industrialización y digitalización de la UE, por ejemplo, el cobalto y el litio, así como los materiales indispensables para desarrollar una economía independiente y autónoma en todos los ámbitos”.⁶⁰ Algunas de estas materias primas forman parte de la clasificación de los minerales definidos como tierras raras y se caracterizan por su escasez y presencia en regiones de explotación ubicadas en países que mantienen fuertes diferencias políticas y normativas con la UE o son sus competidores económicos directos como Rusia y China. En el caso de China, son de importancia significativa sus yacimientos de minerales industriales (muchos de estos clasificados como tierras raras) para la industria europea generadora de alto valor como el sector tecnológico. En ciertos casos las diferencias políticas y normativas entre China y la UE ha provocado la imposición de sanciones por parte de Beijing como el caso del veto a partir de julio de 2023 a la venta de los minerales galio y germanio producidos por compañías mineras chinas a la UE (ambos necesarios para la producción de semiconductores) debido a las restricciones de Países Bajos a la venta de semiconductores avanzados a China.⁶¹ Para evitar el desabasto de estos insumos “la UE ha puesto en marcha distintas estrategias y planes como el *REPowerEU* que permiten preservar la independencia energética del conjunto de la UE, diversificar el suministro y, además, producir y ahorrar energía limpia”.⁶²

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 123-224.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 224.

⁶¹ Político, “China’s threat on Mineral Exports knocks EU off Balance”.

Teniendo como referencia a la autonomía estratégica abierta, en la actualidad en la UE se debate la imposición de políticas para la disminución del riesgo estratégico sobre una dependencia económica en China (*de-risking*) o la instrumentación de políticas de desconexión económica con Beijing para eliminar los riesgos estratégicos (*de-coupling*), *vid.*, Parlamento Europeo, EU-China Relations: De-risking or de-coupling—the future of the EU Strategy towards China.

⁶² *Id.*

5. En el ámbito de la consolidación de la política exterior común se enfatiza en la promoción de la democracia y los derechos humanos realizada por la UE. Al ser la PESC un elemento esencial de la integración, en el contexto de conflicto e incertidumbre actual la UE “ha centrado sus esfuerzos en movilizar todos los recursos de los que dispone para alcanzar esa deseada autonomía estratégica abierta. Por otro lado, hay que señalar que la PESC está centrada también en otros ámbitos como el multilateralismo, la diplomacia pública o la promoción del desarrollo del Estado de Derecho y del Estado Democrático”.⁶³

IV. Conclusión

En la investigación se realizó un análisis de la evolución que, durante la mayor parte del siglo XXI, ha mantenido el concepto de autonomía estratégica como parte del proceso de integración de la UE y su sistema legal-institucional. En los últimos años, especialmente a partir de los procesos de cambio ocurridos en el sistema internacional a partir de la crisis económica-financiera desencadenada en Occidente en septiembre de 2008, paulatinamente la autonomía estratégica ha adquirido una función instrumental en tanto una directiva política orientadora para la defensa de los intereses y valores de la UE. La autonomía estratégica ha sido producto del largo proceso de crisis suscitado en el sistema internacional durante las tres décadas del siglo actual y refleja la manera como las crisis han intervenido en un proceso de transformación de la UE.

En la investigación se identificaron tres coyunturas de cambio en el sistema, y las respuestas de la UE a las crisis, a través de un proceso de reivindicación de su autonomía de acción con la finalidad de salvaguardar a sus intereses y valores: 1) en el primer caso, con el concepto de autonomía de acción se mantuvo enlazado al sector industrial de la defensa europea en medio de la coyuntura de los ataques terroristas en contra de Estados Unidos de 2001 y la invasión unilateral del gobierno de George W. Bush a Irak. A pesar de la gravedad de estas crisis, la UE mantuvo sus preferencias desarrolladas en el inicio de la Posguerra Fría relacionadas con la defensa de los valores de la buena gobernanza.

⁶³ *Id.*

2) En la segunda coyuntura de crisis, las consecuencias de la crisis económica de 2008 y un incremento de la conflictividad geopolítica internacional contribuyeron a un conjunto de cambios en las prioridades estratégicas que habían sido incluidas en la Estrategia Europea de Seguridad de 2003. La consecuencia visible fue la formulación de nuevas prioridades para la agenda de seguridad europea oficializada a partir de 2016, en la que si bien se mantuvieron las prioridades precedentes también se incluyó el concepto de autonomía estratégica. La Nueva Estrategia de Seguridad de la UE de 2016 reflejó tanto el aumento de la conflictividad geopolítica como el incremento de la competición económica entre la UE con las economías emergentes como China.

3) En la tercera coyuntura de crisis, determinada por la propagación de la pandemia de COVID-19 a partir de enero de 2020, la UE ha resaltado la condición de dependencia económica en la que se situó frente a ciertos actores extra europeos como China. Con la finalidad de evitar una condición estructural de dependencia (considerada estratégicamente “riesgosa”), la UE ajustó el concepto de “autonomía estratégica” hacia una “autonomía estratégica abierta”. La autonomía estratégica abierta se ha caracterizado por tres aspectos: 1) la selectividad de la UE para cooperar con otros actores internacionales de acuerdo con sus intereses; 2) la convergencia del comportamiento autónomo de la UE con los principios del libre mercado o las economías “abiertas”; 3) la orientación firmemente atlantista de los funcionarios de la UE (especialmente a partir de 2022 como consecuencia de la invasión de Rusia a Ucrania). En la actualidad la autonomía estratégica abierta se presenta como una directiva fundamental de la UE para la defensa de sus intereses, aunque también mantiene una orientación incondicional en el apoyo hacia los intereses geopolíticos de Estados Unidos. Un cambio en el gobierno estadounidense podría clarificar la naturaleza estructural o puramente coyuntural de las directivas de la autonomía estratégica abierta (especialmente en el caso de que termine el periodo de gobierno de Joseph Biden y sea sucedido por un candidato como Donald Trump, en la presidencia estadounidense, a partir de 2025).

Fuentes de consulta

Electrónicas

- Arteaga, Félix. “La autonomía estratégica y la defensa europea”. *ARI*, Núm. 76, octubre 2017, Madrid, Real Instituto Elcano. <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2017/10/ari76-2017-arteaga-autonomia-estrategica-defensa-europea.pdf>
- Bilbao, Carlos. “La Autonomía Estratégica Abierta como instrumento de integración de la Unión Europea”. *Revista de Estudios Europeos*, Núm. 83, 2024, Valladolid, Universidad de Valladolid. <https://revistas.uva.es/index.php/ree/article/view/8389/5832>
- Borrajo, Diego. “La autonomía estratégica de la Unión Europea más allá de la seguridad y la defensa: la seguridad de las cadenas de suministro y la potenciación de la conectividad”. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Núm. 43, junio 2022, España, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. <http://www.reei.org/index.php/revista/num43/articulos/autonomia-estrategica-union-europea-mas-alla-seguridad-defensa-seguridad-cadenas-suministro-potenciacion-conectividad>
- Česnakas, Giedrius. “European Strategic Autonomy. The Origins Story”. Giedrius Česnakas y Justinas Juozaitis (eds.), *European Strategic Autonomy and Small States’ Security*, Routledge, 2023.
- Dumoulin, André. *The Development of Western European Union*. Luxemburgo, Centre virtuel de la connaissance sur l’Europe, 2016. <https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/72d9869d-ff72-493e-a0e3-bedb3e671faa/1c06c877-402b-45d1-a126-792e99cf3fc3>
- Franke, Ulrike y Varma, Tara. *Independence play: Europe’s pursuit of Strategic Autonomy*. Londres, ECFR, 2019. <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/Independence-play-Europes-pursuit-of-strategic-autonomy.pdf>
- López-Jacoste, Eugenia. “Hacia la autonomía estratégica de la UE: el equilibrio necesario entre la ambición y la necesidad”. *Revista General de Derecho Europeo*, Núm. 50, enero 2020, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid. https://www.researchgate.net/publication/348936683_HACIA_LA_AUTONOMIA ESTRATEGICA DE LA UE_EL_NECESARIO_EQUILIBRIO_ENTRE_AMBICION_Y_REALIDAD
- MERICs. “Record flows and growing imbalances: Chinese Investment in Europe in 2016”. *MERICs Papers on China*, Núm. 3, January 2017, Berlin, Mercator Institute for China Studies. <https://merics.org/sites/default/files/2020-04/Chinese%20investment%20in%20Europe%20-%20record%20flows%20and%20growing%20imbalances.pdf>
- Neves, Hugo. “La autonomía estratégica abierta: la respuesta de la Unión Europea a un nuevo escenario geopolítico”. *Novum Jus*, Vol. 17, Núm. 3, septiembre-diciembre 2023, Bogotá, Universidad Católica de Colombia. <https://novumjus.ucatolica.edu.co/article/view/5378>
- Perissich, Riccardo. “Autonomie stratégique de l’UE: un slogan à la recherche d’une politique”. *Telos*, París, 11 de junio de 2021. <https://www.telos-eu.com/fr/politique-francaise-et-internationale/autonomie-strategique-de-lue-un-slogan-a-la-recher.html>

- Político. “China’s threat on Mineral Exports knocks EU off Balance”. *Político*, 6 de julio de 2023. <https://www.politico.eu/article/eu-brussels-freezes-as-china-beijing-hits-back-in-trade-fight-germanium-gallium-computer-chips/>
- Poutala, Tero, Elina Sinkkonen y Mikael Mattlin. “EU Strategic Autonomy and the Perceived Challenge of China: Can Critical Hubs Be De-weaponized?”. *European Foreign Affairs Review*, Vol. 27, Núm. 1, 2022.
- Rueda, Salvador. “Autonomía estratégica abierta: ámbitos de acción prioritarios e iniciativas de la Presidencia Española del Consejo de la UE”. Fundación Alternativas, *YouTube*, Barcelona, 17 de julio de 2023. <https://www.youtube.com/watch?v=CJiYc-sOjZsk>
- Schaik, Louise van y Barend ter Haar. “Why the EU is not promoting Effective Multilateralism. On a fundamental flaw in the European Security Strategy”. *Clingendael Policy Brief*, Núm. 21, June 2013, Amsterdam, Clingendael Institute. <https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/Why%20the%20EU%20is%20not%20promoting%20effective%20multilateralism.pdf>

Legislación

- Comisión Europea. The State of Union 2016 by Jean-Claude Juncker President of the European Commission 14 september 2016, Estrasburgo. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c9ff4ff6-9a81-11e6-9bca-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-30945725>
- _____. Reflection Paper on the future of European Defence. Bruselas, 2017. https://commission.europa.eu/document/download/172d0a7c-161c-450b-b7f6-2d36acd7861f_en?filename=reflection-paper-defence_en.pdf
- Consejo Europeo. Informal meeting of the Heads of State or Government Versailles Declaration. Versailles, 11 de marzo de 2022. <https://www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf>
- _____. Special meeting of the European Council (1 and 2 October 2020) – Conclusions EUCO13/20. Bruselas, 2 de octubre de 2020. <https://www.consilium.europa.eu/media/45910/021020-euco-final-conclusions.pdf>
- _____. European Council Meeting (28 June 2016) – Conclusions EUCO 26/16. Bruselas, 28 de junio de 2016. <https://www.consilium.europa.eu/media/21645/28-euco-conclusions.pdf>
- Consejo Europeo. Conclusions EUCO 217/13. Bruselas, 20 de diciembre de 2013. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/en/pdf>
- Consejo Europeo. European Security Strategy. A Secure Europe in a better World. Bruselas, 2003. <https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf>
- Diario Oficial de la Unión Europea*. Resolución del Parlamento Europeo, del 10 de marzo de 2010, sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad y la Política Común de Seguridad y Defensa (2009/2198(INI)), Bruselas, 10 de marzo de 2010. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010IP0061>
- _____. Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. Capítulo 2 Disposiciones específicas sobre la política exterior y de seguridad común - Sección 2:

Disposiciones sobre la política común de seguridad y defensa - Artículo 42 (antiguo artículo 17 TUE). Bruselas, 9 de mayo de 2008. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A12008M042>

Gobierno de la República Francesa, Défense et Sécurité nationale. Le Livre Blanc. París, 2008. <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/084000341.pdf>

OTAN. NATO Strategic Concept 2022. Madrid, 2022. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf

Parlamento Europeo. EU-China Relations: De-risking or de-coupling – the future of the EU Strategy towards China. Bruselas, 2024. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/754446/EXPO_STU\(2024\)754446_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/754446/EXPO_STU(2024)754446_EN.pdf)

_____. Cologne European Council. Conclusions of the Presidency. Colonia, 3-4 de junio de 1999. https://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_en.htm

Servicio Europeo de Acción Exterior. Why European Strategic Autonomy matters. Bruselas, 3 de diciembre de 2020. <https://www.eeas.europa.eu/eeas/why-european-strategic-autonomy-matters>

_____. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Bruselas, 2016. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf