

Por qué es importante la autonomía estratégica europea

Josep Borrell | Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad / Vicepresidente de la Comisión Europea | @JosepBorrellF 

Últimamente ha habido un gran debate, y también algunas controversias, sobre el concepto de autonomía estratégica. Ha llegado el momento de aclarar qué entendemos exactamente por este concepto y cómo puede ayudar a los europeos a asumir sus propias responsabilidades en un mundo cada vez más hostil.

El debate sobre la “autonomía estratégica europea” ha suscitado recientemente numerosas controversias. Bienvenido sea este debate porque tenemos que aclarar esta cuestión, despejar ambigüedades y presentar propuestas concretas sobre cómo podemos avanzar.”

Algunos ven la autonomía estratégica como una ilusión que es mejor abandonar, especialmente tras la victoria de Joe Biden. Otros consideran que es un imperativo político que debe perseguirse más que nunca. Entre ambos, hay quien sugiere, sin embargo, que debemos evitar antiguas disputas teológicas y dotar de contenido práctico a estas palabras. Estoy de acuerdo.

Al tratar la cuestión, no puedo resistir la tentación de parafrasear a un gran escritor francés, Montesquieu, y su famoso texto satírico titulado *¿Cómo se puede ser persa?*: “¡Oh! Ser estratégicamente autónomo debe de ser una cosa muy extraordinaria. ¿Cómo se puede ser estratégicamente autónomo?”.

Breve historia de un concepto acordado

El concepto no es nuevo. De hecho, la autonomía estratégica forma parte del lenguaje acordado por la UE en tiempos lejanos. Nació en el ámbito de la industria de defensa y, durante un largo período, se redujo a cuestiones de defensa y seguridad. Esta es parte del problema.

Durante algún tiempo, el debate se limitó a un enfrentamiento entre aquellos para quienes la autonomía estratégica es un medio para recuperar espacio político frente a Estados Unidos, y aquellos otros, la mayoría de los Estados europeos, para los que debía evitarse precisamente por miedo a acelerar la desvinculación estadounidense.

Desde entonces, la autonomía estratégica se ha ampliado a nuevos ámbitos de naturaleza económica y tecnológica, como ha puesto de manifiesto la pandemia de COVID-19. Sin embargo, la dimensión de seguridad sigue siendo predominante y sensible. Cada vez que me refiero a la “autonomía estratégica europea”, alguien alza la mano y pregunta: “¿Y la OTAN?”, lo que demuestra que siguen considerándose términos opuestos. Recordemos, pues, algunos hechos básicos.

“La autonomía estratégica se ha ampliado a nuevos ámbitos de naturaleza económica y tecnológica, como ha puesto de manifiesto la pandemia de COVID-19.”

El Consejo ya utilizó este concepto en noviembre de 2013, en relación con la industria de defensa, para reforzar la capacidad de la UE de ser un mejor socio mediante el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). En mayo de 2015, el Consejo de Asuntos Exteriores utilizó la misma terminología. Se desarrolló con más detalle en la Estrategia Global de la UE de 2016, con una referencia clara a “un nivel adecuado de autonomía estratégica”.

Lo más próximo a una definición figura en las Conclusiones del Consejo de noviembre de 2016. De ahí proviene la expresión “capacidad para actuar de manera autónoma cuando y donde sea necesario, y con los socios siempre que sea posible”. Y el concepto de autonomía estratégica ha sido reiterado por el Consejo en 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020, y últimamente incluso por el Consejo Europeo de octubre de 2020 en sentido lato. También ha sido adoptado en la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) y el Reglamento sobre el Fondo Europeo de Defensa (FED).

Cabría preguntarse entonces: ¿por qué se impugna ahora? El problema es que, a pesar de ser un concepto acordado, no todos los Estados miembros lo entienden de la misma manera cuando se utiliza en diferentes ámbitos. Esta es la razón por la que, por ejemplo, la definición de las condiciones para la participación de terceros Estados en proyectos de CEP fue tan delicada y difícil de acordar.

¿Por qué la autonomía estratégica es más importante que nunca?

Porque el mundo ha cambiado. Es difícil pretender ser una “unión política”, capaz de actuar como “actor global” y como “Comisión geopolítica”, sin ser “autónoma”. ¿Cuáles son entonces los factores que hacen que este concepto sea más pertinente que nunca? El primero es que **el peso de Europa en el mundo está disminuyendo**. Hace treinta años, representábamos una cuarta parte de la riqueza mundial. Está previsto que dentro de veinte años no representaremos más que el 11 % del PNB mundial, muy por detrás de China, que representará el doble, por debajo del 14 % de Estados Unidos y al mismo nivel que la India.

Las dos próximas décadas van a ser cruciales porque China las utilizará para convertirse en la primera potencia mundial, antes de enfrentarse a nuevas limitaciones demográficas, que ralentizarán su crecimiento. Probablemente la India podría tomar entonces el relevo.

La conclusión es simple. Si no actuamos juntos ahora, nos volveremos irrelevantes, como muchos han afirmado de forma convincente. La autonomía estratégica es, desde esta perspectiva, un proceso de supervivencia política. En este contexto, nuestras alianzas tradicionales siguen siendo esenciales. Sin embargo, no serán suficientes. Dado que las brechas de poder se están reduciendo, el mundo será más transaccional y todas las potencias, incluida Europa, tenderán a ser también más transaccionales. Se trata de una verdad ineludible.

El segundo factor tiene que ver con **la transformación de la interdependencia económica**, en la que, como europeos, hemos invertido mucho, en particular a través de la defensa del multilateralismo. Hoy nos encontramos en una situación en la que la interdependencia económica se está volviendo políticamente muy conflictiva. Y lo que tradicionalmente se llamaba poder de persuasión se está convirtiendo en un instrumento de poder coercitivo.

“Hoy estamos en una situación en la que la interdependencia económica se está volviendo políticamente muy conflictiva.”

La crisis de la COVID-19 ha puesto de manifiesto el carácter fundamentalmente asimétrico de la interdependencia y la vulnerabilidad de Europa. La ciencia, la tecnología, el comercio, los datos y las inversiones se están convirtiendo en fuentes e instrumentos de fuerza en la política internacional.

Se trata de un cambio muy importante que debería llevarnos a reforzar todos los instrumentos, más allá de la seguridad y la defensa, en particular las competencias e instrumentos de la Comisión, para defender nuestros intereses.

Otra razón importante es el desplazamiento del centro del mundo hacia Asia, especialmente en la política estadounidense. Esta tendencia no comenzó con la administración Trump. El gobierno de Obama decidió inicialmente retirar el último tanque estadounidense en 2013. Sin embargo, a raíz de la crisis en Ucrania, decidió reenviar, de forma rotatoria, una brigada blindada. Con todo, el problema general persiste, como también ha declarado recientemente el ministro de Defensa alemán: “Solo si nos tomamos en serio nuestra propia seguridad, Estados Unidos hará lo mismo”. No puedo estar más de acuerdo.

Además, hoy en día Europa se enfrenta en su periferia a una **serie de conflictos o tensiones** en el Sahel, Libia y el Mediterráneo oriental. En estos tres casos, Europa debe actuar aún más, y por sí sola, porque estos problemas no afectan principalmente a Estados Unidos.

“En conflictos como Nagorno-Karabaj, Libia y Siria, estamos asistiendo a la exclusión de Europa de su resolución en favor de Rusia y Turquía.”

Como ha escrito un académico polaco, “Estados Unidos ya no participará en operaciones militares a gran escala en África y Oriente Próximo y dejará que Europa resuelva las crisis y conflictos en la vecindad europea”.

Por lo tanto, tenemos que colmar muchas lagunas e insuficiencias en materia de capacidades y estar presentes y activos en ámbitos donde nuestros intereses están en juego. En conflictos como Nagorno-Karabaj, Libia y Siria, estamos asistiendo a una forma de “Astanización” de los conflictos regionales (en referencia al formato Astana en Siria), que conduce a la exclusión de Europa de la resolución de los conflictos regionales en favor de Rusia y Turquía.

¿Por qué? ¿Cómo se puede remediar esta situación? ¿Debe aceptarse? Hay que formular estas preguntas reales en el marco de la autonomía estratégica. En estas cuestiones, la referencia exclusiva a la OTAN ya no es suficiente.

Los europeos siguen teniendo una percepción diferenciada del riesgo

Ahora bien, a pesar de que hay un amplio acuerdo, las cosas se complican a la hora de definir las implicaciones concretas de esta orientación y el nivel de autonomía estratégica que conlleva. Se puede ser más o menos autónomo, dependiendo de en qué y con respecto a quién.

Además, estoy bien situado para saber que no todos los Estados europeos ven los problemas con los mismos ojos, ya que no comparten la misma historia ni la misma geografía. Y, en consecuencia, no tienen las mismas percepciones estratégicas.

Aunque los Estados miembros de la UE suelen estar de acuerdo en que se enfrentan a los mismos riesgos, su percepción de estos riesgos es necesariamente diferente. En el este, en el sur o en el sudeste, la percepción de las amenazas y los riesgos no es la misma. Desde este punto de vista, **las orientaciones estratégicas**, actualmente en fase de desarrollo serán muy importantes, ya que su objetivo es precisamente armonizar la percepción de las amenazas y los riesgos.

Sin embargo, el marco que debemos definir no puede ser la expresión de las preferencias de los Estados más poderosos. Porque ningún Estado de Europa tiene derecho a dictarle a los demás la definición de las amenazas y los intereses de Europa. Esta definición no es una tarea fácil, pero tampoco es imposible si enunciamos el problema de manera concreta y no en términos abstractos. Por ejemplo, actualmente hay fuerzas francesas estacionadas en Estonia. Al igual que hay fuerzas especiales estonias que participan junto a Francia en Mali. No estoy seguro de que sin Europa los países bálticos estuvieran presentes en África.

Además, los países nórdicos y bálticos, blanco principal de las amenazas cibernéticas e híbridas, han podido contar con el apoyo y la cooperación de todos los demás Estados europeos y de la UE, que ha desarrollado un amplio conjunto de herramientas. Esto demuestra que no solo existe cooperación, sino también solidaridad para ayudarse mutuamente a hacer frente a todo el espectro de amenazas.

Autonomía estratégica y relación transatlántica

Cuando se habla de amenazas, una cuestión importante es la relación de la Unión con la OTAN y, en particular, con Estados Unidos. Es materia sensible. Sin embargo, las posiciones no están tan alejadas como podemos pensar. Creo que pasó la época en que se negaba o no se tomaba en serio la necesidad de una política exterior y de seguridad común.

Al mismo tiempo, nadie cuestiona el carácter vital de la relación transatlántica y nadie aboga por la creación de una fuerza europea totalmente autónoma fuera de la OTAN, que sigue siendo el único marco viable para garantizar la defensa territorial de Europa.

Desde las Declaraciones de Varsovia y Bruselas, de julio de 2016 y julio de 2018, la cooperación entre la UE y la OTAN ha alcanzado un “nivel sin precedentes”, como se reconoce en la Declaración de Londres de los Líderes Aliados de diciembre de 2019. Sin duda, la elección de Joe Biden hará que el diálogo transatlántico sea más fructífero.

“Solo una Europa más capaz y, por tanto, más autónoma puede colaborar significativamente con la administración Biden para devolver la grandeza al multilateralismo.”

Desde la respuesta a la pandemia hasta el comercio, la seguridad y el clima, o los grandes juegos de poder, europeos y estadounidenses cooperarán estrechamente. Solo una Europa más capaz y, por tanto, más autónoma puede colaborar provechosamente con la administración Biden para devolver la grandeza al multilateralismo.

Esta es la razón por la que es más necesaria la consolidación del pilar europeo de defensa y seguridad. El ritmo de su consolidación estará en el centro del debate sobre la autonomía estratégica. Algunos quieren ir más lejos que otros, porque lo ven como un objetivo político que implica una movilización mucho mayor.

Además, la Alianza Atlántica solo puede funcionar realmente como una relación evolutiva entre socios consensuales e iguales. Por eso creo que la autonomía estratégica europea es plenamente compatible con una relación transatlántica más fuerte e incluso una condición previa para ello.

Si la relación entre sus miembros es estática o desequilibrada, acabará generando recriminaciones en ambos lados. Por parte estadounidense, se denuncia que los europeos no hacen los esfuerzos suficientes para defenderse. Por lo tanto, los ciudadanos estadounidenses se preguntan por qué deberían ayudar a países que no quieren gastar en su propia defensa. ¿Quién puede reprochárselo?

Por parte europea, algunos temen que el precio pagado por esta garantía sea demasiado elevado en términos de autonomía diplomática y militar. Alegan que, a cambio de la protección militar que ofrece a Europa, Estados Unidos exige, por ejemplo, que se adquiriera material militar estadounidense. De este modo, se debilitará la creación de una base industrial militar en Europa.

No obstante, los europeos estamos consiguiendo hacer progresos pragmáticos en este ámbito. Por ejemplo, acabamos de adoptar un nuevo Reglamento que regula el acceso de terceros a los proyectos de la CEP. Además, estamos a punto de adoptar el FED con disposiciones equivalentes.

El FED y la CEP son muy ilustrativos de la **autonomía estratégica pragmática**. Europa está creando mecanismos de cooperación y contribuyendo a la financiación de un programa europeo destinado a reforzar la base industrial europea sin socavar la solidaridad atlántica. Al contrario, las capacidades desarrolladas conjuntamente por los Estados miembros en el marco de estos proyectos responden también a las prioridades fijadas en el seno de la OTAN.

Lo que vale para estos proyectos vale también para los grandes proyectos industriales intergubernamentales, como el proyecto Aeronaves del Futuro (SCAF), en el que participan Francia, Alemania y España. Es probable que estos proyectos refuercen Europa sin perjudicar la relación transatlántica. Por ello, deben tener éxito. Esta es la razón por la que deben superarse los actuales malentendidos industriales entre los socios.

El trabajo sobre la autonomía estratégica empieza por nosotros en Europa. Si queremos seguir siendo creíbles en el mundo, si queremos desarrollar nuestra base industrial, tenemos que desarrollar necesariamente una industria europea de la defensa que forme parte de la base industrial europea. También debemos trabajar para reducir nuestras importantes carencias operativas.

La autonomía estratégica no se limita a la seguridad y la defensa

Si he tratado la autonomía estratégica con cierta amplitud bajo el prisma político-militar es porque, como he reconocido desde el principio, se trata de la dimensión más sensible del problema.

Sin embargo, no es la única dimensión, porque los intereses de la autonomía estratégica no se limitan a la seguridad y la defensa. Están presentes en una amplia gama de sectores, como el comercio, las finanzas y las inversiones. Si en el ámbito del comercio la UE ya es estratégicamente autónoma, queda trabajo por hacer en materia de finanzas e inversión.

“Si en el ámbito del comercio la UE ya es estratégicamente autónoma, queda trabajo por hacer en materia de finanzas e inversión.”

Tenemos que desarrollar el papel internacional del euro, evitar vernos forzados a infringir nuestra propia legislación bajo el peso de sanciones secundarias y garantizar unas condiciones de competencia mucho mejores con China en lo que respecta a las normas de inversión. Esta es la razón por la que un diálogo transatlántico sobre China es muy útil.

En todas estas cuestiones, hemos empezado a reexaminar nuestros instrumentos para dotarlos de mayor eficacia. Se trata de un gran cambio en la política internacional. Ahora disponemos de un mecanismo de control de las inversiones extranjeras, instrumentos

comerciales reforzados, herramientas útiles para la 5G y, el próximo año, un mayor control de las inversiones subvencionadas. Todos estos instrumentos contribuyen a la construcción de nuestra autonomía política.

La crisis de la COVID-19 ha acelerado esta tendencia al poner de manifiesto cómo la salud podía convertirse en una cuestión geopolítica. En sí mismos, ni las mascarillas, ni los reactivos, ni los antibióticos son productos estratégicos. Sin embargo, cuando son producidos por un número muy reducido de países que son rivales estratégicos potenciales, se convierten en productos estratégicos.

Lo que vale para los productos sanitarios vale también para los metales raros cuya producción o transformación controlan algunos Estados. Por lo tanto, Europa necesita diversificar sus fuentes de suministro y ofrecer incentivos a las empresas que deseen reubicarse.

El reciente lanzamiento de la Alianza Europea de Materias Primas (ERMA) es una contribución concreta a la autonomía estratégica europea después de la COVID-19. La asociación de empresas, asociaciones empresariales y gobiernos garantizará el acceso a treinta insumos críticos, aumentando la producción nacional, el reciclaje y la búsqueda de proveedores externos respetuosos.

La lista de materiales sensibles se ha duplicado con creces en la última década, en particular las tierras raras, seguidas del litio, el titanio y la bauxita. La alianza se centrará en las necesidades más acuciantes: la resiliencia de la UE en la cadena de valor del imán de tierras raras y del sector del motor. Son vitales para los ecosistemas industriales clave de la UE, como la industria del automóvil, las energías renovables, la defensa y la industria aeroespacial.

La alianza atenderá a otras necesidades críticas y estratégicas de materias primas, en particular las relacionadas con los materiales necesarios para el almacenamiento y la conversión de energía. A este respecto, la creación en 2017 de la Alianza Europea de Baterías ya está arrojando resultados significativos. De aquí a 2025, la UE podrá producir suficientes células de baterías para satisfacer las necesidades de la industria automovilística europea, e incluso desarrollar nuestra capacidad de exportación. ¡Esto es también autonomía estratégica!

Otro asunto en el que está en juego la autonomía estratégica son los datos. Hemos avanzado mucho con el Reglamento General de Protección de Datos. Pero el reto serán los datos industriales y el intercambio de datos entre empresas, para los que no existen normas internacionales satisfactorias. De hecho, en un mundo en el que los datos serán el petróleo del siglo XXI, Europa no puede dejar sus datos exclusivamente en manos de los agentes del mercado ni permitir que sean confiscados por Estados cuya protección de las libertades no constituya una prioridad absoluta. Hay un verdadero modelo europeo en este ámbito que debe prevalecer. La voz europea debe hacerse oír.

Conclusión

La autonomía estratégica no es una varita mágica, sino un proceso a largo plazo para que los europeos asuman cada vez más sus propias responsabilidades. Para defender nuestros intereses y valores en un mundo cada vez más hostil, que nos obliga a confiar en nosotros para garantizar nuestro futuro.