

## La construcción de la autonomía estratégica de la UE

**Federico Steinberg** | Investigador principal del Real Instituto Elcano y profesor de la UAM | @steinbergf 

Una versión de este texto fue publicada el 9/7/2020 en *Expansión*.

La pandemia del COVID-19 ha acelerado una serie de tendencias internacionales en marcha, desde la digitalización y la desigualdad hasta la rivalidad entre China y EEUU y la crisis del multilateralismo. Aunque se abre una puerta para aumentar la cooperación en materia sanitaria (y tal vez climática), lo cierto es que el mundo camina hacia un nuevo (des)orden internacional, con un EEUU más aislacionista, una China más asertiva, una Rusia que seguirá golpeando por encima de su peso y unas instituciones económicas internacionales más débiles. Esto supone un cambio profundo en el sistema internacional, que deja a la UE, que estaba cómoda en un mundo de reglas y cooperación, descolocada.

Por lo tanto, la Unión tiene que repensar sus herramientas de política exterior para avanzar hacia una autonomía estratégica que le permita actuar de forma independiente y promover sus valores e intereses sin someterse a las presiones de EEUU o China. Tiene palancas económicas, tecnológicas y políticas a su disposición, pero debe atreverse a utilizarlas de forma más asertiva, asumiendo que esto puede generar roces y conflictos con los demás.

---

**“(...) la Unión tiene que repensar sus herramientas de política exterior para avanzar hacia una autonomía estratégica que le permita actuar de forma independiente y promover sus valores e intereses sin someterse a las presiones de EEUU o China”.**

---

Este cambio ya era necesario antes de la pandemia, cuando era evidente que EEUU estaba dispuesto a explotar la dependencia europea en materia de seguridad para lograr objetivos comerciales, que Rusia iba a utilizar la energía como arma geopolítica, que Turquía haría lo mismo con la inmigración o que China usaría su creciente poder económico e inversor para obtener ventajas políticas y dividir a los europeos. Una vez que las principales potencias han dejado de confiar en la cooperación y las instituciones, la UE jugará con desventaja si no cambia de estrategia y se sigue comportando como una potencia “herbívora” (y blanda) en un mundo de potencias cada vez más “carnívoras” (y duras). Aquel diagnóstico impulsó hace unos meses la retórica sobre una “Comisión Europea Geopolítica” y la necesidad de que la UE, en palabras de su alto representante Josep Borrell, comenzara a utilizar “el lenguaje del poder”.

Pero tras la pandemia, el cambio de orientación de la política exterior europea se ha vuelto imprescindible. Si no logra cambiar de estrategia, la Unión corre el riesgo de ser parte del menú internacional en vez de ser uno de los comensales.

## Autonomía estratégica

La autonomía estratégica tiene varias caras, y todas ellas conducen a reducir la vulnerabilidad y la dependencia, poder actuar sin someterse a los dictados de otros y aumentar la soberanía y la capacidad de ejercer el poder en el sistema internacional. Suele vincularse a la defensa, pero va mucho más allá, porque en un mundo en el que el recurso al poder duro (militar) es cada vez menos frecuente, las capacidades económicas y tecnológicas son cada vez más relevantes. En todo caso, a nadie escapa que la Unión necesita crear ciertas capacidades en materia de seguridad y defensa, aunque también es verdad que esto es lo más difícil de conseguir dadas las diferentes “culturas estratégicas” de sus Estados miembros y la dificultad en la definición de objetivos comunes, que son necesarios mientras no se modifique la regla de la unanimidad para la política exterior y de seguridad.

En materia económica es donde la UE tiene sus mayores fortalezas. La principal es el mercado interior, con casi 450 consumidores (post Brexit), que aparece como un enorme activo sobre el que proyectar poder e influencia porque todos los países están dispuestos a dar algo para acceder a él. Pero aunque en el ámbito económico la estrategia europea esté mejor dibujada, es necesario refinar sus instrumentos, sobre todo ahora que la pandemia llevará a la redefinición del concepto de sector (y reservas) estratégico(as), revertirá parcialmente las cadenas de suministro globales, hará más difícil el mantenimiento de la competencia y del campo de juego equilibrado debido a las ayudas de Estado, acelerará la digitalización y la carrera por el control del 5G y podría derivar en un recrudecimiento de los conflictos comerciales y de divisas.

En este contexto, la UE necesita acelerar la vinculación entre la política comercial y otras patas de la política exterior. Así, la política comercial ya no puede pensarse de forma aislada. Como instrumento de política económica exterior, tiene que estar íntimamente vinculada con la de defensa, la industrial y de innovación tecnológica, la de internacionalización del euro e incluso la climática. En

---

“(…) la UE tiene la difícil tarea de reposicionarse en el mundo y consolidar una posición propia, autónoma e independiente”.

---

paralelo, la UE necesita reforzar sus instrumentos económicos defensivos, desde el control (y eventual bloqueo) de inversiones extranjeras hasta la aplicación de su normativa de ayudas de Estado para empresas no europeas (en particular chinas), el arancel sobre las importaciones de bienes producidos con estándares medioambientales bajos –que es una pata esencial del Pacto Verde Europeo– o el desarrollo (y exportación) de las innovaciones de empresas tecnológicas europeas, en particular en lo relativo al 5G o las baterías eléctricas.

En los últimos años se han aprobado iniciativas en estos campos, pero es de esperar que, como consecuencia del coronavirus, habrá nuevos avances. En particular, el Fondo de Recuperación europeo, que se financiará con enormes emisiones de eurobonos, podría ser una de las palancas tanto para la internacionalización del euro, como para la creación de “campeones europeos”, en particular en el campo tecnológico, aunque estas iniciativas no deben poner en peligro el campo de juego equilibrado dentro del mercado interior. Todas estas medidas crearán animadversión y resistencias en terceros países, y supondrán una actitud menos acomodaticia y cooperativa de la UE en el panorama

económico internacional (se nos percibirá como menos amables), pero son esenciales para que las grandes potencias comiencen a ver a la Unión como un bloque que realmente entiende el lenguaje del poder.

En definitiva, la UE tiene la difícil tarea de reposicionarse en el mundo y consolidar una posición propia, autónoma e independiente. Debe trabajar para impulsar un renacer del multilateralismo que permita a la globalización no sufrir una súbita reversión y a la comunidad internacional enfrentar retos que sólo se pueden abordar mediante una actuación concertada, como la lucha contra las pandemias, el cambio climático o los paraísos fiscales. Pero también tiene que estar preparada para navegar en un mundo más anárquico y menos cooperativo, enseñando los dientes cuando sea necesario sobre la base de la cohesión interna.