

Autonomía estratégica europea e intereses de España

Félix Arteaga | Investigador principal, Real Instituto Elcano

Raquel García | Investigadora, Real Instituto Elcano | @RaquelGarciaLI2 

Ignacio Molina | Investigador principal del Real Instituto Elcano | @_ignaciomolina 

Andrés Ortega | Investigador sénior asociado, Real Instituto Elcano | @andresortegak 

Miguel Otero-Iglesias | Investigador principal del Real Instituto Elcano y profesor del IE School of Global and Public Affairs | @miotei 

Charles Powell | Director del Real Instituto Elcano | @CharlesTPowell 

Federico Steinberg | Investigador principal del Real Instituto Elcano y profesor de la Universidad Autónoma de Madrid | @steinbergf 

Tema¹

Este análisis pretende aportar ideas tanto para una mejor comprensión del concepto de autonomía estratégica europea como para encuadrarlo dentro de los intereses de España, interesada en preservar una economía abierta y la buena relación con EEUU.

Resumen

Los últimos acontecimientos han vuelto a poner de relieve la oportunidad de avanzar hacia una autonomía estratégica europea. Este análisis plantea que profundizar en esta cuestión no implica proteccionismo o aislacionismo, ni tampoco debe entenderse en oposición a la relación transatlántica. El objetivo por alcanzar es que la UE pueda desarrollar su propia capacidad de acción y, con ello, estar más preparada para seguir trabajando con EEUU y defender mejor su tradicional enfoque abierto y multilateral hacia el exterior. Este análisis aborda los instrumentos y posibles vías para reforzar esa autonomía estratégica europea, desde una perspectiva española.

Análisis

Este análisis pretende aportar ideas tanto para una mejor comprensión del concepto de autonomía estratégica europea como para encuadrarlo dentro de los intereses de España. El Gobierno ya realizó una aproximación oficial sobre cómo entiende el concepto en el marco del *non-paper* hispano-neerlandés, presentado en marzo de 2020. Este trabajo aspira a contribuir a ese debate desde la lógica de los intereses propios de

¹ Los autores desean agradecer los comentarios que hizo a este documento María Solanas, directora de Programas del Real Instituto Elcano.

España y, a la vez, avanzar aún más en la identificación de elementos para una visión común de la autonomía estratégica junto a los Países Bajos. Ofrecer una reflexión común sobre esta materia desde dos Estados miembros que pertenecen a distintos espacios geográficos de la UE, que son objetivamente tan importantes (el cuarto y quinto por PIB) y que están especialmente preocupados por los riesgos que las divergencias económicas entre países suponen para la cohesión interna europea y para el mantenimiento del mercado interior, constituye por sí mismo una aportación europeísta de primer orden, sobre todo considerando las diferencias que Madrid y La Haya pueden tener en otros ámbitos de la agenda europea como puede ser la gobernanza del euro.

No se trata de proponer una alternativa a las propuestas imprescindibles que formule el eje franco-alemán en este ámbito, sino más bien de definir un planteamiento complementario que, por un lado, ayude a despejar las cautelas que pueden albergar otras capitales en relación con la autonomía estratégica (si ven riesgo de que ésta se defina de modo sesgado en beneficio de los intereses industriales de Francia y Alemania) y, por el otro, contribuya a hacer de síntesis entre las preferencias divergentes de París (más centradas en la soberanía europea) y de Berlín (con su asentado instinto de cercanía geopolítica a EEUU). Este no es tampoco un planteamiento en absoluto hostil hacia la relación transatlántica. La “autonomía” europea que aquí se postula puede seguir apoyándose, como se viene haciendo, en el sistema OTAN. Una OTAN más centrada tanto en los retos que vienen de Rusia como en las nuevas amenazas. En todo caso, la reflexión está guiada por el deseo de mitigar la actual dependencia estratégica, un objetivo que incluso comparte Washington cuando legítimamente anima a sus aliados a asumir más responsabilidades en seguridad y defensa.

Conceptualizando la autonomía estratégica

La autonomía estratégica europea no es un concepto nuevo.² De hecho, su definición no debería de levantar controversia en Europa. Fue utilizado y aprobado por primera vez en noviembre de 2013 por el Consejo, para más adelante ser desarrollado en la Estrategia Global de la UE, cuya implementación fue autorizada unánimemente por los 28 Estados miembros (incluyendo el Reino Unido) en noviembre de 2016. No fue cuestionada entonces, y no hay razón para que lo sea ahora (pese a las protestas de algunos países de Europea Central y Oriental).

La manifestación más inmediatamente anterior a la presentación del *non-paper* hispano-neerlandés se encuentra en las Conclusiones del Consejo Europeo de 1 y 2 de octubre de 2020, en las que se afirma que “un objetivo clave de la Unión es alcanzar una autonomía estratégica al tiempo que se mantiene una economía abierta”. La autonomía estratégica no es un concepto ambiguo. Tal y como sugiere la etimología de la palabra –*auto*/uno mismo; propio + *nomos*/ley–, se refiere a la capacidad de vivir acorde con nuestras leyes (europeas) sin que éstas se vean afectadas por la interferencia, el ataque o la desestabilización de carácter indebido desde el exterior. Dicho de otra manera, la

² Véase el texto de Josep Borrell (2020), “Por qué es importante la autonomía estratégica europea”, Real Instituto Elcano, 23/XII/2020, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/borrell-por-que-es-importante-la-autonomia-estrategica-europea.

autonomía estratégica europea debería garantizar que la UE (y sus Estados miembros) no es compelida por terceros a hacer aquello a lo que no está dispuesta o no desea hacer. Debe permitirle también emprender actuaciones (en solitario o con otros) independientemente de lo que otras potencias puedan considerar.

Nuestras leyes y valores –nacionales, europeos e internacionales– no son proteccionistas ni autárquicos. Nada más lejos de la realidad. Por lo tanto, autonomía no es equiparable a autarquía o proteccionismo, ni siquiera a independencia (y tampoco, como veremos abajo, a soberanía). De hecho, la nueva estrategia de política comercial europea habla precisamente de autonomía estratégica abierta. Fuertemente arraigado en el contexto de la UE, que de por sí representa el modelo de multilateralismo más consolidado de la historia, el concepto de autonomía estratégica implica que los europeos han de poseer la facultad para vivir acorde con sus propias leyes mediante la cooperación con terceros y, sólo cuando sea necesario, por su propia cuenta. De hecho, para la UE, la autonomía y la interdependencia (que no la dependencia) no son contradictorias. Las relaciones internacionales son a veces anárquicas, pero esa anarquía propia de juegos de suma cero se puede limitar con relaciones de suma positiva. Justamente fueron los europeos quienes inventaron los primeros sistemas virtuosos en ese sentido, aunque a lo largo de su Historia ha habido también abundantes ejemplos de dinámicas negativas y, a partir de 1945, una realidad de subordinación del continente a otras grandes potencias, sin perjuicio de que una de ellas fuese su gran aliada.

Eso sí, sostenemos que los europeos estarán mejor capacitados para trabajar con EEUU y sus demás socios cuando puedan desarrollar su propia capacidad de acción. Por lo tanto, el objetivo de la autonomía no debe confundirse con actuar “en contra” o “sin”, más bien, se trata de actuar junto con nuestros socios, desde nuestra propia visión y posición y en pie de igualdad, y plenamente conscientes de las ventajas de la interdependencia.

La UE debería optar por actuar unilateralmente sólo como segunda mejor alternativa. Como quedó definida en el Plan de Aplicación en materia de seguridad y defensa, el cual fue aprobado por unanimidad en noviembre de 2016, “la autonomía estratégica de Europa conlleva la capacidad de actuar y cooperar con socios internacionales y regionales donde sea posible, mientras que se es capaz de trabajar autónomamente cuando y donde sea necesario.”

En todo caso, resulta conveniente diferenciar entre autonomía (un concepto instrumental) y soberanía (un principio ideológico que en Europa tiene que ver más con la participación y la protección ciudadana y con el Demos, cuando es obvio que por ahora no hay un Demos europeo). Por lo tanto, no resulta adecuado equiparar soberanía (a la que se pueden además poner “apellidos” como económica, sanitaria, tecnológica, etc.) con autonomía. España está más cómoda con el término autonomía que con el de soberanía.

Por último, es imprescindible subrayar que la autonomía estratégica emana necesariamente de la fortaleza y la cohesión interna europea. Por lo tanto, el esfuerzo de generar autonomía estratégica no debe desatender las políticas internas en la UE

que hagan posible evitar la divergencia económica y enfrenten el aumento de la desigualdad y otros elementos que subyacen al aumento de los nacionalismos y los antieuropeísmos en algunos de los Estados miembros. Sin abordar este reto interno será difícil construir un relato compartido europeo de cara al exterior y dotarse de instrumentos para hacerlo operativo. La cohesión interna es, por tanto, clave para la proyección exterior.

Autonomía estratégica y relaciones transatlánticas

La llegada del presidente Biden a la Casa Blanca en 2021 trajo un renovado optimismo sobre la posibilidad de rehacer las relaciones de confianza con EEUU, dañadas tras el período de Trump. El cambio en la Administración estadounidense, no obstante, podía ser aprovechado por algunos europeos para evitar avanzar en las ambiciones globales de la UE.

Sin embargo, los últimos acontecimientos han puesto de relieve la necesidad de que la UE profundice en su autonomía estratégica. La precipitada y descoordinada retirada de Afganistán, y la dependencia europea de EEUU para garantizar la seguridad en el aeropuerto y la evacuación de afganos, puso de manifiesto las debilidades europeas en cuestiones militares y de defensa. Igualmente, tanto el acuerdo AUKUS (Australia, el Reino Unido y EEUU) como la reciente cumbre del Quad (EEUU, Japón, la India y Australia) cristalizan el cambio en las prioridades estadounidenses, enfocadas ahora en su estrategia en el Indo-Pacífico para contener a China, en detrimento de sus socios europeos, y en particular de Francia.

Por su parte, otros podrían decir que la búsqueda de la autonomía estratégica europea es incompatible con el reforzamiento de los lazos transatlánticos, y que con Biden en la Casa Blanca, la prioridad debería ser lo segundo, y ciertamente no lo primero.

La autonomía europea no es incompatible con una relación transatlántica más fuerte, sino que se trata de una precondition necesaria para alcanzarla. Sólo una Europa más capaz, y, por ende, más autónoma, puede colaborar con los EEUU de Biden para devolver al multilateralismo el protagonismo que una vez tuvo. Ya sea la respuesta a la pandemia, o el comercio, la seguridad y el clima, europeos y norteamericanos volverán a trabajar juntos, pero para producir resultados, la autonomía europea es imprescindible.

EEUU también ha venido insistiendo a sus socios europeos para que éstos aumenten sus capacidades militares. Prueba de ello es el comunicado emitido tras la conversación entre los presidentes Biden y Macron a la raíz del acuerdo AUKUS, y que afirmaba: “EEUU reconoce la importancia de una defensa europea más fuerte y capaz, que contribuye positivamente a la seguridad transatlántica y global y es complementaria a la OTAN”. Una UE con mayor capacidad estratégica puede reforzar su papel ante EEUU, demostrándose como un socio con el que comparte valores y principios frente a los regímenes no democráticos, fiable a la hora de hacer frente a desafíos comunes.

De igual manera, la UE debe plantearse cuál debe ser su relación con la OTAN. La declaración conjunta en la que están trabajando ambas partes es un momento idóneo para que la UE insista en que la autonomía estratégica no es un proyecto antagónico,

sino complementario a sus compromisos en el seno de la alianza atlántica. En general, y como se explica abajo al hablar de instrumentos, el objetivo estratégico de España dentro de la UE y de la nueva relación transatlántica debería ser reducir la dependencia (en industria general y militar, en suministros sanitarios, en semiconductores, I+D, etc.) de EEUU (y también de China), pero evitando también que algunos Estados miembros aprovechen más que otros la propia respuesta europea. Por eso son esenciales los proyectos de cooperación europeos que den lugar a bienes públicos europeos financiados con fondos europeos (el Plan de Recuperación NGEU ofrece aquí oportunidades importantes). Pero siempre, en la medida de lo posible, apostando por la interdependencia, que debe ser multidireccional (y no por la independencia como plantea el gobierno del Reino Unido).

La nueva relación transatlántica también debería asegurar margen de maniobra diplomática frente a EEUU ante países como China y Rusia, o posturas propias en la vecindad (Norte de África, Oriente Medio y Europa del Este) y en otras áreas geográficas como América Latina, África subsahariana y Asia-Pacífico. No significa equidistancia frente a EEUU, cuando hay tantos valores (democracia y derechos y libertades) e intereses compartidos, sino agendas compartidas, pero no iguales en muchos temas. La palabra que falta en la nueva relación transatlántica (incluyendo normas tecnológicas que hay que coordinar, pero no necesariamente igualar) es “interoperabilidad”. Dos palabras, pues, esenciales que han de acompañar la autonomía estratégica europea son “interdependencia” e “interoperabilidad”.

Así, a la luz de las profundas transformaciones que están ocurriendo en el sistema internacional, no podemos permitirnos interpretar la autonomía estratégica europea y una relación transatlántica renovada como una elección excluyente. El declive del orden liberal internacional, cimentado sobre la hegemonía estadounidense, presenta un escenario ciertamente doloroso. Ya vivimos en un mundo no liberal en el que Estados liberales e iliberales compiten por el poder. Aún tenemos una oportunidad de proteger las normas, reglas y leyes de nuestras democracias liberales en el ámbito interno y promover estos valores en un orden internacional basado en normas, siempre y cuando entendamos que la autonomía estratégica europea y una relación transatlántica renovada son las dos caras de la misma moneda. En el siglo XXI, una no puede existir sin la otra.

Los ámbitos de la autonomía estratégica y sus instrumentos

La ambición por llegar a ser autónomos, sobre la base de pilares internos sólidos, debe cubrir todas las dimensiones de la acción exterior.

La más evidente (y posiblemente la más difícil) se refiere a la seguridad y la defensa.³ Es necesario desarrollar mayores capacidades para la planificación y la toma de decisiones, instrumentos tanto civiles como militares y la voluntad conjunta para

³ Véase Félix Arteaga (2017), “La autonomía estratégica y la defensa europea”, ARI 76/2017, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari76-2017-arteaga-autonomia-estrategica-defensa-europea.

emplearlos. Así, la autonomía en términos militares y de seguridad, para la UE y España, significa ser capaces de actuar desde Europa sin participación de EEUU, por ejemplo, en África. Para la participación con EEUU está la OTAN, que continuará siendo operativa y define nuestra principal alianza. Esto no significa ir contra EEUU o verse arrastrados por EEUU. Una nueva *relación transatlántica con la Administración Biden* no debería implicar menos autonomía estratégica. Pero para aumentar la autonomía militar, Europa necesita capacidades y base industrial militar propia. No significa tener que comprar a EEUU lo que no tenemos, sino ser capaces de producirlo de forma autónoma, de modo que se puedan aprovechar las externalidades positivas que emanan de este tipo de inversiones. El camino a seguir sería apoyar una UE más capaz para mitigar dependencias con EEUU y tener un seguro ante la eventualidad de un *abandonment* estadounidense que los años de Trump han confirmado como una hipótesis a manejar. Igualmente, no implica sólo gastar más, sino gastar mejor. Esto debe ir de la mano de avanzar en la interoperabilidad entre sistemas europeos y de trabajar de manera conjunta en la identificación de déficit en capacidades y en una mayor coordinación en la inversión y despliegue de las mismas.

La UE también debe ser más ágil en la toma de decisiones, por lo que sería oportuno extender el uso de mayorías cualificadas en lugar de la unanimidad, que disminuye la capacidad de la Unión para actuar con rapidez y determinación ante cualquier acontecimiento.

En los próximos meses tendrán lugar varios hitos que pueden ser clave: por un lado, la presentación de la Brújula Estratégica y, por otro lado, la Cumbre Europea de la Defensa durante la Presidencia francesa del Consejo de la UE serán fundamentales para definir el futuro de la política de seguridad y defensa de la UE. La UE ya cuenta con herramientas en esta materia, como la Cooperación Permanente Estructurada; por lo tanto, el objetivo no debería ser sólo proponer nuevas herramientas sino consolidar las ya existentes y construir sobre las mismas.

Asimismo, la UE tiene el reto de progresar en los ámbitos tradicionales de la seguridad y la defensa a la vez que establece una estrategia ante los nuevos desafíos, como las amenazas cibernéticas. La propuesta sobre una política europea de ciberdefensa, que hizo la presidenta von der Leyen en su *Discurso sobre el Estado de la UE*, debe ocupar un papel protagonista en la concepción europea de autonomía estratégica.

En todo caso, avanzar hacia la autonomía no se limita a la defensa. Otras áreas son igualmente destacables. De hecho, ante las debilidades de la UE en materia de seguridad y defensa, el ámbito económico, en el que la UE tiene mayores fortalezas, puede ser un buen punto de partida para profundizar en la autonomía estratégica europea.⁴

⁴ Véase el comentario de Federico Steinberg (2020), "La construcción de la autonomía estratégica de la UE", Real Instituto Elcano, 15/VII/2020, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-steinberg-construccion-de-autonomia-estrategica-de-ue.

En este sentido, está la economía entendida en sentido amplio, donde habría que incluir el mercado interior, la política energética y la política industrial (a nivel interior) y el comercio, las finanzas, la inversión y la diplomacia climática (a nivel exterior), aunque lógicamente tanto lo doméstico como lo externo se solapan.

En relación con el mercado interior, es trascendental profundizar en la creación de un mercado interior de servicios gestionado por una Comisión fuerte. Un objetivo que no es nuevo, pero que en la era digital es todavía más necesario para crear mayor competencia y escala para que nuestras empresas puedan competir con las de China y EEUU.

Tanto a nivel digital como industrial, es necesario avanzar en proyectos europeos, sobre todo en los relativos a la información, las comunicaciones, el 5G y 6G y la inteligencia artificial. De hecho, no hay un proyecto industrial de 5G en EEUU, pero sí en China y Corea. Y hay industrias europeas en este sector (Ericson y Nokia) que se podrían impulsar para no perder el tren en esta competición. También, sería deseable aprovechar los fondos del Instrumento Europeo de Recuperación para avanzar en proyectos transeuropeos en las áreas digital y verde, donde la cooperación entre distintos Estados y empresas contribuyera a una mejora de la productividad.

Por ejemplo, en el campo de lo digital y la inteligencia artificial, la próxima frontera de la innovación y capacidad industrial serán los softwares que se utilicen en el Internet de las cosas a través de 5G y 6G. Europa tiene que evitar centrarse sólo en construir las infraestructuras de estas redes, como ya ocurrió en el pasado con la banda ancha y la fibra óptica de Internet, pero que después monetizaron las plataformas de servicios norteamericanas o chinas como Amazon, Facebook o Alibaba, entre otras.

En el área de la energía y el clima, la UE (y en particular España, que es una cuasi isla energética) tiene que redoblar sus esfuerzos en relación con la seguridad energética, el establecimiento de un precio global del carbono, la transformación del transporte y la financiación para mitigar y adaptarse al cambio climático. En este sentido, España tiene que insistir en aumentar las interconexiones eléctricas, apoyar un mecanismo de ajuste de carbono en frontera (CBAM, por sus siglas en inglés) como instrumento de competencia y fiscalidad justa, invertir en innovación verde como por ejemplo el vehículo eléctrico y el avión de bajo consumo, y en el desarrollo de unos mercados de bonos verdes europeos que sean la referencia mundial. Los fondos del Instrumento Europeo de Recuperación pueden ser utilizados para dar un impulso al despliegue de las energías renovables para abordar la dependencia europea en materia energética. El actual contexto de aumento de los precios en los mercados de electricidad, y la ausencia de una respuesta conjunta, es un ejemplo de la vulnerabilidad europea en esta cuestión.

En plena era de rivalidad geopolítica entre EEUU y China, de la transición digital y la transformación energética para luchar contra el cambio climático es muy probable que entremos en una época de grandes innovaciones (muchas provenientes de la industria militar, como siempre ha ocurrido en el pasado), de la que la UE no puede quedarse atrás. La apuesta por innovaciones disruptivas, en la frontera de lo posible, debería ser una prioridad, de nuevo apalancándose sobre los fondos europeos y los proyectos de innovación transfronterizos. Desde la lucha contra el cáncer, al uso de robots para

mejorar nuestro bienestar y hasta la creación de nuevos materiales y fuentes de energía que puedan mejorar nuestros medios de transporte, en particular el hidrógeno y las baterías. Airbus ya está apostando por un avión con cero emisiones. Para acometer inversiones innovadoras y estratégicas la UE debe atajar su dependencia de materias primas críticas (por ejemplo, el litio), así como de elementos tecnológicos como los microchips. En este sentido, será interesante conocer en qué consiste la Ley Europea de Chips que propone la Comisión.

A su vez, no puede olvidarse que la pandemia puso de relieve que las dependencias europeas no se limitaban a los sectores más innovadores, sino que alcanzaba igualmente al suministro de productos básicos. Esto implica mejorar la diversificación y estructuración en las cadenas de valor. La actual carestía generalizada de suministros en las cadenas globales demuestra la urgencia de avanzar en esta materia.

La política industrial europea es el instrumento adecuado para definir las prioridades de inversión a escala europea. Además, tiene un gran potencial para garantizar los intereses y la autonomía estratégica de la Unión. A principios de 2020, durante los primeros pasos en la distribución de vacunas, la UE parecía quedarse atrás en el suministro de vacunas en comparación con EEUU o el Reino Unido. Sin embargo, la iniciativa del comisario Breton, con una *task force* que coordinara a nivel europeo todas las etapas industriales en la producción de vacunas, permitió a la UE gestionar las deficiencias identificadas en la cadena de valor y, con ello, aumentar el suministro de vacunas entre los Estados miembros hasta situarse a la cabeza internacional en el ranking de vacunación. Todo ello sin recurrir a la prohibición de exportación de dosis a otros países, como sí hicieron EEUU y el Reino Unido.

En cualquier caso, el impulso a la inversión en sectores estratégicos no debe derivar en divergencias en el seno del Mercado Interior. Es imprescindible garantizar la cohesión del Mercado Interior y la protección de las normas de competencia, asegurando que no se genere un contexto de ganadores/perdedores en beneficio únicamente de los intereses de la industria de los países con mayor capacidad fiscal. España debería asegurarse que la autonomía industrial y tecnológica no se concentre en los campeones franco-alemanes, como ya se ha visto con iniciativas como el proyecto de nube europea Gaia X. En este sentido, el Instrumento Europeo de Recuperación ofrece importantes ventajas: permite a los Estados miembros invertir en torno a unas prioridades comunes, independientemente de la capacidad fiscal de cada uno de ellos; igualmente, dota a la UE de capacidad para responder ante *shocks* externos de manera conjunta, amortiguando un impacto económico y social que pueda derivar en un Mercado Interior desigual.

Asimismo, es esencial garantizar la protección del Mercado Interior frente a amenazas externas. Para ello, instrumentos propuestos por la Comisión Europea, como la [iniciativa para monitorizar las inversiones extranjeras](#) o el mecanismo para proteger el mercado único de la competencia desleal de empresas del exterior que reciben apoyo público, son un paso en la buena dirección.

En el frente eminentemente exterior hay que impulsar la internacionalización del euro, intentando generar un mercado de deuda soberana europea que pueda competir con el

estadounidense (mercado que ayudará a financiar las innovaciones e inversiones domésticas y que debería crecer de forma natural con las emisiones del *NextGenerationEU*) e impulsando activamente el uso de la moneda europea en las transacciones económicas bilaterales con países que no estén firmemente anclados en la órbita del dólar, como pueden ser muchos de los países de África y Asia.

Por añadidura, el potencial económico y comercial de la UE puede ser una potente herramienta para defender sus intereses y reforzar su papel en la escena internacional, permitiendo a su vez ejercer su influencia desde el plano económico y mitigar las deficiencias en el plano de la defensa. Así lo plantea la nueva estrategia de política comercial, que aboga por una política comercial más abierta, verde y sostenible. Esto supone alejarse de posiciones proteccionistas, plantear el papel de la política comercial como herramienta de diplomacia climática y transición energética y, a la vez, impulsar una mayor asertividad en la defensa de los intereses económicos europeos, siempre intentando defender el **multilateralismo** y reformar la Organización Mundial del Comercio.⁵

A la hora de reforzar su papel como actor global también puede jugar un papel importante la “Pasarela Mundial” anunciada por von der Leyen, que pretende impulsar la inversión en infraestructuras en el mundo. Esto puede ayudar a reforzar la presencia de la UE en regiones como África y contrarrestar así la influencia china. La solicitud de ayuda que hizo Montenegro a la UE recientemente para afrontar una deuda contraída con China es una prueba de las potencialidades que ofrecería la “Pasarela Mundial”. El reto para la UE estará en ser capaz de diseñar instrumentos de inversión que respeten los estándares medioambientales y de derechos humanos y, a la vez, sean sencillos y atractivos para el potencial receptor.

De igual manera, impulsando la autonomía energética europea, la UE puede evolucionar de ser dependiente a un socio fiable en cuestiones energéticas, reforzando con ello sus relaciones con otros países y fortaleciendo su presencia global. Prueba de esto es la crisis energética que vive actualmente Moldavia que, ante el aumento de los precios del gas procedente de Rusia, está buscando fuentes de energía procedente de países de la Unión como Polonia y Rumanía.

Por último, y volviendo a la idea de que la autonomía europea exige cerrar las brechas internas (tanto entre países como dentro de los mismos) y generar un relato común, sería importante apostar por innovaciones que ayuden a la cohesión interna de la Unión y de las que se habla poco. Como, por ejemplo, impulsar plataformas de colaboración de medios paneuropeos, ahora que el Reino Unido deja un gran vacío en ese espacio. También habría que fomentar la inclusión de la UE en los libros de texto de historia y educación ciudadana, o apostar por servicios de interpretación simultáneos que puedan estar al alcance de la ciudadanía y que superen las barreras lingüísticas. La expansión del programa Erasmus al mercado laboral, más allá del educativo, utilizando las

⁵ Véase Enrique Feás (2021), “La estrategia de política comercial de la UE y sus implicaciones para España”, ARI nº 79/2021, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari79-2021-feas-la-estrategia-politica-comercial-de-ue-y-sus-implicaciones-para-espana.

oportunidades de *matching* que ofrecen las nuevas tecnologías, también sería bueno para avanzar en la construcción de una identidad europea compartida que haga más fácil desplegar una acción exterior fuerte y autónoma.

Conclusiones desde una perspectiva española

Como se señalaba al comienzo, el concepto de autonomía estratégica no es nuevo en el debate europeo. De igual manera, en el pasado la UE ha tenido reiterados intentos para dotarse de mayores capacidades en materia de seguridad y defensa (por ejemplo, con la Cooperación Permanente Estructurada o los grupos de combate creados en 2005).

Los últimos acontecimientos y la creciente tensión y complejidad en el escenario internacional han vuelto a poner de manifiesto la necesidad de avanzar en la autonomía estratégica de la UE. Esta cuestión parece más acuciante que nunca y el interés por parte de los jefes de Estado y de Gobierno es especialmente llamativo. El reto estará en transformar esta oportunidad en avances tangibles.

Para ello, no obstante, la UE debe resolver debilidades ya conocidas, especialmente las diferentes sensibilidades en los Estados miembros en torno a qué debe significar la autonomía estratégica. En este sentido, no sólo hay que tener en cuenta las reticencias de los países del Este a avanzar hacia una autonomía europea en detrimento del paraguas estadounidense, sino las diferencias dentro del propio eje franco-alemán en torno al concepto.

Por otro lado, la autonomía estratégica europea debe ser conjugada por el conjunto de los Estados miembros, involucrando en igualdad de condiciones a todos ellos. De nuevo, esto pasa en primer lugar por los dos principales Estados miembros: evitando una inclinación dirigista de Francia –el único Estado miembro con verdaderas capacidades militares– sobre la política de defensa y reorientando la reticencia alemana ante cuestiones militares por motivos históricos.

Si bien la autonomía estratégica no debe entenderse como contraposición al socio estadounidense, profundizar en la misma requerirá de mucho diálogo y confianza entre ambas partes. EEUU debe ser consciente de que si la UE refuerza sus capacidades militares puede ir en detrimento de los intereses de su industria. Igualmente, la UE debe ser capaz de conjugar su relación con EEUU a la vez que desarrolla una agenda autónoma con China en cuestiones prioritarias para la UE como el cambio climático.

España, como demuestra el *non-paper* presentado juntamente con los Países Bajos, ha sabido posicionarse con una voz intermedia y alternativa:⁶ conjugando la defensa de la autonomía estratégica con reforzar la alianza atlántica, así como defendiendo el impulso

⁶ Véase el comentario de Roderick Parkes y Julian Rappold (2021), "Berlin's choice: how Spain triggered a rethink in German European policy", Real Instituto Elcano, 18/V/2021, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/commentary-parkes-rappold-berlins-choice-how-spain-triggered-a-rethink-in-german-european-policy.

a la inversión en capacidades industriales y tecnológicas a la vez que se protege la cohesión del Mercado Interior frente a una lógica de ganadores/perdedores.

En este sentido, España puede jugar un papel clave, por ejemplo, en la definición de una estrategia europea hacia África. Asimismo, la celebración de la próxima Cumbre de la OTAN en Madrid puede darle un papel protagonista en el actual contexto de definición de las relaciones UE-OTAN. La iniciativa española durante la crisis en Afganistán ofreciéndose como *hub* europeo para la llegada de afganos ha reforzado su credibilidad como socio europeo, asumiendo a su vez una posición claramente solidaria.

En cualquier caso, mientras se dan pasos hacia la autonomía estratégica europea, España no puede olvidar que, por el momento, las decisiones que se adoptan desde los Estados miembros siguen siendo principalmente en clave de soberanía nacional. Prueba de ello es el acuerdo al que han llegado Francia y Grecia en materia de seguridad y defensa tras el acuerdo AUKUS. Por ello, España debería ser capaz de jugar sus propias alianzas con otros Estados, tanto en el plano europeo como internacional. La cooperación con los Países Bajos es un buen ejemplo de lo primero mientras el ofrecimiento de las bases de Morón y Rota a EEUU durante la crisis de Afganistán muestra que es posible forjar alianzas externas sin perjuicio de la acción coordinada europea. España debe tener en cuenta, a su vez, que las decisiones o posicionamientos por parte de la UE siguen en buena medida influenciadas por los intereses de los grandes países, como reflejan las declaraciones de los líderes de las instituciones europeas ante el acuerdo AUKUS, en claro respaldo a Francia. Por lo tanto, España debería reforzar su visibilidad, así como la defensa de sus propios intereses, de cara a las instituciones europeas.⁷

⁷ Véase Félix Arteaga y Luis Simón (2020), “¿Más allá del multilateralismo? COVID-19, autonomía estratégica europea y política exterior española”, ARI nº 61/2020, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari61-2020-arteaga-simon-multilateralismo-covid-19-autonomia-estrategica-europea-y-politica-exterior-espanola.