



Monografías  
Landaburu-Universitas

**EuroBasque**

Europar Mugimenduaren Euskal Kontseilua / Consejo Vasco del Movimiento Europeo

# Autonomía estratégica y soberanía europea



erran ta zabal zazu



Universidad  
del País Vasco

Euskal Herriko  
Unibertsitatea

**EuroBasque**

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua  
Consejo Vasco del Movimiento Europeo



**Autonomía estratégica  
y soberanía europea**





MONOGRAFÍAS DE INVESTIGACIÓN  
(LANDABURU-UNIVERSITAS)

# Autonomía estratégica y soberanía europea

Edita:

**EuroBasque**

Europar Mugimenduaren Euskal Kontseilua  
Consejo Vasco del Movimiento Europeo

**EuroBasque**

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua  
Consejo Vasco del Movimiento Europeo



Universidad del País Vasco  
Euskal Herriko Unibertsitatea

CIP: *Biblioteca Universitaria*

**Autonomía** estratégica y soberanía europea [Recurso electrónico]/ edita, EuroBasque, Consejo Vasco del Movimiento Europeo = Europear Mugimenduaren Euskal Kontseilua ; [coordinador, Igor Filibi ; coautores, Irune Zuluaga Zamalloa ... (et al.)]. – Datos. – [Leioa] : Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea, Argitalpen Zerbitzua = Servicio Editorial, [2023]. – 1 recurso en línea: PDF (424 p.). – (Monografías de Investigación Landaburu Universitas)

Modo de acceso: World Wide Web.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 978-84-1319-585-8.

1. Países de la Unión Europea – Relaciones exteriores. 2. Geopolítica – Países de la Unión Europea.  
3. Soberanía. I. Consejo Vasco del Movimiento Europeo, ed. II. Filibi López, Igor, coord. III. Zuluaga Zamalloa, Irune, coaut.

(0.034)341.17(4-672 UE)



**araba álava**  
foru aldundia diputación foral

**Bizkaia**  
foru aldundia  
diputación foral

Gipuzkoako  
Foru Aldundia  
Diputación Foral  
de Gipuzkoa



**ETORKIZUNA  
ORAIN**  
Es futuro

DOI: <https://doi.org/10.1387/9788413195858>

Edita: EuroBasque (<http://data.crossref.org/fundingdata/funder/10.13039/501100022730>)

Coordinador: Igor Filibi – Secretario General de EuroBasque

Coautores: Irune Zuluaga Zamalloa, Esteban Vidal Pérez, Carlos Martí Sempere,  
Jorge Fernández Gonzalo, Joxe Beñat Alcain Lazcanoiturburu,  
Francisco Aldecoa Luzárraga, Igor Filibi, Manuel Arias Maldonado,  
Chiara Artico, Isabel De La Mata, Marion L'hôte, Mira Milosevic

Directora de la Colección Europa Bilduma: Leire Escajedo San-Epifanio

Secretaría Técnica: Johana Etxezarraga Aldamiz-Etxebarria

© Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco  
Euskal Herriko Unibertsitateko Argitalpen Zerbitzua

ISBN: 978-84-1319-585-8



Esta obra está bajo una Licencia

*Creative Commons Atribución-NonComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional*

## *Europa Bildumaren Argitalpen Kontseilua - Consejo Editorial de la colección Europa Bilduma*

Irune Zuluaga Zamalloa (EuroBasqueko Presidentea - Presidenta de EuroBasque)

Igor Filibi López (EuroBasqueko Idazkari Nagusia - Secretario General de EuroBasque)

Itxaso Berrojalbiz Zabala (EuroBasqueko Presidenteordea - Vicepresidenta de EuroBasque)

Igor Zulaika Zurimendi (EuroBasqueko Presidenteordea - Vicepresidente de EuroBasque)

Alberto López Basaguren (EuroBasqueko Presidenteordea - Vicepresidente de EuroBasque)

Iñigo Martínez Zatón (EuroBasqueko Presidenteordea - Vicepresidente de EuroBasque)

Carmelo Barrio Baroja (EuroBasqueko Presidenteordea- Vicepresidente de EuroBasque)

Beatriz Pérez de las Heras (EuroBasqueko Batzordekidea - Vocal de EuroBasque)

María Oianguren Idigoras (EuroBasqueko Batzordekidea - Vocal de EuroBasque)

Iñigo Ocáriz Gaubeca (EuroBasqueko Batzordekidea - Tesorero de EuroBasque)

Leire Escajedo San-Epifanio (Europa Bilduma, Zuzendaria - Directora)





## Índice

<b>Aurkezpena. Europar subiranotasuna eta autonomia estrategikoa, Batasun indartsuago baterako</b> .....	11
IRUNE ZULUAGA ZAMALLOA, <i>EuroBasqueko Presidentea, EuroBasque - Europar Mugimenduaren Euskal Kontseilua</i>	
<b>Presentación. Autonomía estratégica y soberanía europea para una Unión más fuerte</b>	15
IRUNE ZULUAGA ZAMALLOA, <i>Presidenta de EuroBasque - Consejo Vasco del Movimiento Europeo</i>	
<b>En busca de la Europa geopolítica. La construcción de una potencia global</b> .....	19
ESTEBAN VIDAL PÉREZ, <i>Investigador independiente</i>	
<b>La autonomía estratégica y la soberanía de Europa en un mundo globalizado</b> (accesit: Francisco Javier Landaburu-Universitas 2022) .....	117
CARLOS MARTÍ SEMPERE, <i>Profesor del Master en Geoestrategia de la Universidad a Distancia de Madrid</i>	
<b>La autonomía estratégica y la soberanía europea desde una perspectiva posfundacional. Estudios sobre inmigración, conflictos armados y retos pandémicos</b> (accesit: Francisco Javier Landaburu-Universitas 2022) .....	215
JORGE FERNÁNDEZ GONZALO, <i>Profesor Asociado en la Facultad de Filosofía de la UCM</i>	
<b>El nacimiento de la Europa geopolítica: autonomía estratégica, soberanía europea y su repercusión en el Estado español</b> (accesit: Francisco Javier Landaburu-Universitas 2022). .....	267
JOXE BEÑAT ALCAIN LAZCANOITURBURU, <i>Investigador independiente</i>	
<b>De la Conferencia sobre el Futuro de Europa al escenario de reforma de los tratados en clave federal: valoración y perspectivas</b> (Premio Joven Investigador/a del Sistema Universitario Vasco, Francisco Javier Landaburu-Universitas 2022) .....	337
FRANCISCO ALDECOA LUZÁRRAGA, <i>Catedrático emérito Universidad Complutense de Madrid y presidente del CFEME</i>	

<b>El surgimiento de la soberanía europea: un concepto orientado a la acción política en tiempos de crisis existencial</b> .....	357
IGOR FILIBI LÓPEZ, <i>Profesor de Relaciones Internacionales UPV-EHU y Secretario General de EuroBasque</i>	
<b>Soberanía estatal y soberanía europea: entre la realidad y el deseo</b> .....	381
MANUEL ARIAS MALDONADO, <i>Catedrático de Ciencia Política en la Universidad de Málaga</i>	
<b>Soberanía sanitaria europea: una nueva ventana de oportunidad. Hacia una unión sanitaria competitiva y soberana</b> .....	391
MARION L'HÔTE, CHIARA ARTICO, ISABEL DE LA MATA, <i>Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria, Comisión Europea</i>	
<b>Autonomía estratégica, y seguridad y defensa</b> .....	409
MIRA MILOSEVICH, <i>Investigadora principal del Real Instituto Elcano</i>	

# *Aurkezpena.*

## *Europar subiranotasuna eta autonomia estrategikoa,*

### *Batasun indartsuago baterako*

IRUNE ZULUAGA ZAMALLOA  
*EuroBasqueko presidentea*

Maastrichteko Ituna sinatu zenetik igaro diren hogeita hamar urteek aukera ematen digute Batasuna eraikitzekeo prozesuan ordutik lortu diren aurrerapen garrantzitsuak ikusteko. Merkatu bakarra eta Schengen eremua errealitate bat dira, euroa herritarren artean erabilera arrunteko moneta bat da, hori dena, hedapen handia izan zuen lurralde batean, eta Lisboako Itunak Batasunaren esparru instituzionala sendotzea ekarri zuen.

Mugarri horiek guztiek Europa eta haren autonomia indartu dituzte, askatasun-esparrua eta merkatu handia eskainiz, eta, gainera, Batasuna gai izan da bere arauak eta estandarrak mundu osoan hedatzeko.

Hori ez dator bat gertaera eta zirkunstantzia batzuek, bereziki azken urteotan, Europaren ahultasuna agerian utzi izanarekin. Europak munduko BPGan duen pisua murriztu egin da, eta Txina bihurtu da nagusi. Egoera dela eta, Batasuna aktiboagoa izatera bultzatzen ari da, bere ekonomiak eta bere monetak, euroak, gero eta garrantzi gehiago ez galtzeko. Covid-19aren krisiak, bestalde, agerian utzi du Batasunaren aldeaniztasunaren aldeko apustua asimetrikoa dela, eta, horren ondorioz, beharrezkoa da Batasuna estrategikoki indartzea zientzia, teknologia, merkataritza eta inbertsioa bezalako esparruetan. Europar Batasunak bere kanpo-politika egokitu behar du, bere inguruan gertatzen ari diren aldaketa garrantzitsuengatik. Arreta-guneak gutxienez hiru bloketan bil daitezke. Lehenik eta behin, eta jakina denez, Batasunak aurre egin behar dio mundu-mailan atzerri-politika Asiarantz biratu izanari. Norabide horretako adierazpen askotan, Europar Batasunak erronka handiak ditu, gai jakin batzuei buruz duen ikuspegia ez baitator beti bat Estatu Batuek dutenarekin.

Horrekin batera, eta bigarrenik, Europaren inguruan gatazka eta tentsio batzuk daude, hala nola Sahel, Libia edo Mediterraneo ekialdean, eta horiek ez dira lehentasunezkoak Amerikako Estatu Batuen kanpo-ekintzarako.

**Nola aipatu / How to cite:** Zuluaga Zamalloa, I. (2022). «Aurkezpena. Europar subiranotasuna eta autonomia estrategikoa. Batasun indartsuago baterako», *Europa Bilduma-Monográficos de investigación Landaburu-Universitas*, vol. 1, *Autonomía Estratégica y Soberanía Europea*, ISBN: 978-84-1319-585-8, pp. 11-14



Lan hau *Creative Commons Aitortu-EzKomertziala-LanEratorririkGabe 4.0 Nazioartekoa* lizentzia baten mende dago

Hirugarrenik, baina ez garrantzi gutxiagokoa, Errusiak Ukrainari egindako eraso militarren ondorioz Europar Batasunean gertatzen ari den eraginari aurre egiteko Europar Batasuna oinarrizkoa da. Europako kontinentean XXI. mendean aurrekaririk ez duen gerra-erasoa da, eta «*II. Mundu Gerraz geroztik ordurik ilunenak*» bizi izan dira, EBko Kanpo Arazoetarako goi-ordezkararen hitzetan. Gerra bidegabe horren aurrean, Europar Batasuna erantzun bateratua eta indartsua emateko gaitasuna erakusten ari da, baita munduan duen lekua behar bezala finkatuko duen integrazio-eredu batean aurrera egiteko anbizioa ere. Autonomia estrategikoaren kontzeptua, hasiera batean segurtasunaren eta defentsaren esparruetan sortu zena, eremu berrietara proiektatu da, hala nola osasunera, energiara edo hainbat motatako hornidura-edo balio-kateetara. Europar Batasunak autonomia maila bat behar du, bere lurralde osotasuna bermatzeaz gain, ekonomia, ingurumen, gizarte eta demografia iraunkortasuna ere bermatzen dituen; autonomia estrategikoa, azken batean, bere proiektuak eraiki dituen demokrazia, bake, gizarte justizia eta aniztasunarekiko errespetuaren balioekin bat etorritz.

EuroBasqueren iritziz, Maastrichteko Itunaren hogeita hamargarren urteurrena eta Europar Batasunak une honetan aurre egin beharreko erronken bateratzea aukera aproposa dira hainbat diziplina eta ikuspegitatik Europaren autonomia estrategikoa eta subiranotasuna indartzeko erronkari ezagutza emango dioten ikerketak bultzatzeko. Horregatik, «*Batasun indartsuago baterako autonomia estrategikoa eta subiranotasun europarra*» lelopean, Francisco Javier Landaburu – Universitas (2022) Ikerketa Sariaren XXI. ediziorako deialdia egin zen, Batasunak bere edozein ekintza-eremutan dituen erronkak eta lehentasunak klabe horretan aztertuko zituzten lanak egitera gonbidatuz. Liburu honek sarituen lanak biltzen ditu, bereziki aditu europazaleei enkargatutako ekarpenekin batera.

Esteban Vidal Pérez-en En busca de la Europa Geopolítica *Europa Geopolitikoaren Bila. Potentzia global baten eraikuntza* testuak irekitzen du argitalpena, Landaburu-Unibertsitateak Sariaren XXI. deialdian lehen saria lortu zuena. Nazioarteko sistemak tentsio handiak ditu, eta aspaldi aktibatu da berrantolaketa prozesu garrantzitsua. Horren aurrean, Europar Batasunak, egileak azaldu duenez, erronka garrantzitsua du: maila globalean eragile garrantzitsua den aldetik, bere biziraupen politikoa ziurtatzea.

Jarraian, Carlos Martí Sempereren «*Autonomia estrategikoa eta Europaren subiranotasuna mundu globalizatu batean*» eta Jorge Fernández Gonzaloren «*Autonomia estrategikoa eta subiranotasun europarra fundazio-osteko ikuspegi batetik Immigrazioari, gatazka armatuei eta erronka pandemikoei buruzko azterlanak.*» lanak biltzen dira. Biak Landaburu-Eurobasqueko Unibertsitateen XXI. deialdian azesitarekin sarituak izan dira. Carlos Martík arreta berezia eskaintzen die Europar Batasunak, nazioarteko bakea lortzen laguntzeko, abian dauden gatazka armatuei dagokienez egin behar dituen ahaleginei. Jorge Fernandezek, bestalde, ekarpen esanguratsua egin du nazioz

gaindiko erronka globalei dagokienez, hala nola immigrazioari, gatazka armatuei edo Covid-19aren pandemiak sortutako egoerei dagokienez.

Euskal Unibertsitate Sistemaren Ikertzaile Gaztearen Saria kategorian, Joxe Beñat Alkain izan da saritua, «*Europa geopolitikoaren sorrera: autonomia estrategikoa, Euro-  
paren subiranotasuna eta horrek Espainiako Estatuan duen eragina*» lanarekin. Lanak autonomia estrategikoaren eta Europaren subiranotasunaren kontzeptuen garapena aztertzen du, Europako eragile politikoek beren ikuspegia eman duten esparru gisa, Batasunak bere eremuetan dituen erronka geopolitikoak eta ahultasunei aurre egiteko moduari buruz. Bi kontzeptu horiek aztertuta, Europar Batasunak eta Estatu Kideek izan ditzaketen mekanismoak eta gaitasunak aurkezten dira —bereziki lege-tresnei dagokienez—, bai eta gaur arte tresna horiek benetan nola erabili diren ere, arreta berezia jarritz Espainiako Estatuan.

Adierazi den bezala, monografia kolektibo hau hainbat ekarpenekin osatu da, eta profil eta jatorri desberdinetako adituei eskatu zaizkie. Lehena Francisco Aldecoa Luzzarraga irakasleak ekarri du, Europako Mugimenduaren Espainiako Kontseilu Federaletako presidentea eta Madrilgo Unibertsitate Konplutentseko katedraduna. Aldecoa irakasleak *Europaren etorkizunari buruzko Konferentziaren* prozesuaren azterketa zehatza egin du. Bertan, urtebetetik gora parte hartu zuen gizarte zibil antolatuen ordezkari gisa. Ikuspegi pribilegiatu horretatik, ekimenaren eta haren prozesuaren nondik norakoak aurkezten dira, baita haren emaitzen asmatzeak eta mugak ere, Batasunak izaera federalean aurrera egiteko behar dituen erreformei buruzko gogoetekin batera, bai termino politikoetan, bai tratatuen erreformari dagokionez.

Jarraian, profil desberdineko bi autorek gogoeta egiten dute Europaren subiranotasunaren kontzeptuari buruz eta horrek eztabaida historiko eta garaikideekin dituen loturei buruz, bai teoriko-doktrinalei dagokienez, bai praktikoei dagokienez. Igor Filibi UPV/EHUko Nazioarteko Harremanetako irakasle eta EuroBasqueko Idazkari Nagusiak ikuspegi politologikoa eskaintzen du. Subiranotasunaren kontzeptu gatazkatsuen jatorriak errepasatzen ditu, xvi. mendeko Europan, eta haren adierazpenen jarraipen historikoa egiten du hainbat testuingurutan. Hori oinarri hartuta, duela hamarkada bat baino gehixeago Europaren subiranotasunari buruz eztabaidatzen ari diren narratiba eta ulermenak aurkezten ditu jarraian. Manuel Arias Maldonadok, bestalde, Europako subiranotasunaren kontzeptua aztertzen du, haren dimentsio filosofiko-politikoak eta lotura juridiko-konstituzional garrantzitsuak dituen ikusmoldea kontuan hartuta.

Bestalde, Europako Batzordeko Osasun eta Elikadura Segurtasuneko Zuzendaritza Nagusiko aditu Marion L'Hote, Chiara Artico eta Isabel de la Mata egileek ekarpen garrantzitsua egin dute «*Subiranotasun sanitario europarra: aukera-leiho berri bat. Batasun sanitario, lehiakor eta subirano baterantz*» izenburupean. Covid-19aren pandemiak, egileek azaldu dutenez, egiturazko egokitzapen faltak, prestakuntza plan osa-

tugabeak eta erantzun desberdin eta motelak erakutsi ditu Europar Batasunaren bitartez. Mehatxuaren larritasunarekin batera, horrek kalte ekonomiko, sozial eta kultural handiak eragin ditu, eta lider politikoei aukera eman die dagoen estrategiari eta etorkizunari buruzko hausnarketa kritikoa egiteko. Tratatuak eta tresna politiko eta juridikoei buruzko aipamen zehatzak eginez, lanak azaltzen du zergatik jo behar den osasun-subiranotasuna helburu egingarritzat. Lehen atalean, lege- eta finantza-esparrua aztertzen du, eta garapena azaltzen du. Bigarren zatian, Covid-19aren pandemiak osasun sektorean eraldaketa instituzional eta politikoak nola bultzatu duen erakusten du. Zehazki, Europako Batzordeak abiarazle politiko gisa duen funtsezko zeregina aztertzen da, bai eta Konferentziak Europaren etorkizunari buruz duen zeregina eta herritarren iritzien garrantzia ere.

Azken ekarpena Mira Milosevich Elkano Errege Institutuko ikertzaile nagusiak egin zuen: «*Autonomia estrategikoa, eta Segurtasuna eta defentsa.*» Egileak azaldu duenez, autonomia estrategikoaren kontzeptua gutxienez 90eko hamarkadatik erabiltzen da EBn, segurtasun- eta defentsa-politiken esparruan. Ukrainaren inbasioak eta EBk eta Estatu Kideek jasaten ari diren presioek gogoeta horiek berrikusten ari dira.

Eskerrak eman nahi dizkiegu lan honetan parte hartu duten egileei, baita euskal erakundeei ere, horien laguntzarik gabe ezinezkoa izango bailitzateke EuroBasquek egiten duen lana: Eusko Legebiltzarra, Eusko Jaurlaritza, Arabako Foru Aldundia, Bizkaiko Foru Aldundia eta Gipuzkoako Foru Aldundia. Baterako ahaleginarekin, Francisco Javier Landaburuk gogoratzea gustatzen zaigun hitz batzuetan esan bezala, Europaren alde lan egiten dugu, «*hura indartzearen alde, nahi dugun bezalakoa, behar dugun bezalakoa egitearen alde.*»

# *Presentación.*

## *Autonomía estratégica y soberanía europea para una Unión más fuerte*

IRUNE ZULUAGA ZAMALLOA  
*Presidenta de EuroBasque*

Los treinta años transcurridos desde la firma del Tratado de Maastricht nos ofrecen la oportunidad de apreciar los importantes avances que desde entonces se han alcanzado en el proceso de construcción de la Unión. El mercado único y el espacio Schengen son una realidad, el euro es una moneda de uso ordinario entre la ciudadanía en un territorio que experimentó una gran ampliación y el Tratado de Lisboa trajo consigo la consolidación del marco institucional de la Unión.

Todos estos hitos han reforzado Europa y su autonomía, ofreciéndonos un espacio de libertad y un gran mercado y además la Unión ha sido capaz de desplegar sus normas y estándares en todo el mundo.

Ello contrasta con el hecho de que algunos episodios y circunstancias, en especial en los últimos años, han puesto de manifiesto la debilidad de Europa. El peso de Europa en el PIB mundial se ha reducido, mientras que China se ha vuelto hegemónica. Las circunstancias están alentando a la Unión a ser más activa, para evitar la progresiva pérdida de relevancia de su economía, y de su moneda, el euro. La crisis de la Covid-19, por su parte, ha puesto de manifiesto que la apuesta por la multilateralidad de la Unión es asimétrica y, consecuencia de ello, se hace necesario reforzar estratégicamente la Unión en ámbitos como la ciencia, la tecnología, el comercio y la inversión. La Unión Europea se ve asimismo en la necesidad de reajustar su política exterior, por los importantes cambios que se están produciendo en su entorno. Los focos de atención pueden ser agrupados en al menos tres bloques. En primer lugar, y como es sabido, la Unión se enfrenta al hecho de que a nivel mundial se ha producido un importante giro de la política exterior hacia Asia. En muchas de las manifestaciones de ese giro, la Unión Europea afronta importantes retos, dado que su visión respecto a determinados asuntos no siempre coincide con la que mantienen los Estados Unidos.

**Cómo citar / How to cite:** Zuluaga Zamalloa, I. (2022). «Presentación. Autonomía estratégica y soberanía europea para una Unión más fuerte», *Europa Bilduma-Monográficos de investigación Landaburu-Universitas*, vol. 1, *Autonomía Estratégica y Soberanía Europea*, ISBN: 978-84-1319-585-8, pp. 15-18



Esta obra está bajo una Licencia  
*Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional*

Junto a ello, y, en segundo lugar, se da la circunstancia de que en el entorno de Europa están activos una serie de conflictos y tensiones, como los que se refieren al Sahel, Libia o el Mediterráneo oriental, que no resultan prioritarios para la acción exterior de los Estados Unidos de América.

En tercer lugar, y no de menos importancia, la Unión Europea se ve urgida a afrontar los impactos que está produciendo en ella la situación generada por la agresión militar de Rusia a Ucrania. Se trata de un ataque bélico sin precedentes en el siglo XXI en el continente europeo, viviéndose «*las horas más oscuras desde la II Guerra Mundial*» en palabras del Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores. Ante esta guerra injusta, la Unión Europea está demostrando una capacidad de respuesta conjunta y fuerte y una ambición por avanzar en un modelo de integración que asiente adecuadamente su lugar en el mundo. El concepto de autonomía estratégica, inicialmente surgido en ámbitos como los de seguridad y defensa, se ha ido proyectando hacia nuevos ámbitos, como los de la salud, la energía o las cadenas de suministro o de valor de diferentes tipos. La Unión Europea necesita un nivel de autonomía que no sólo garantice su integridad territorial, sino también su sostenibilidad económica, ambiental, social y demográfica; una autonomía estratégica en consonancia, en suma, con los valores de democracia, paz, justicia social y respeto a la diversidad sobre los que ha construido su proyecto.

En opinión de EuroBasque, el trigésimo aniversario del Tratado de Maastricht y la confluencia de retos que afronta la Unión Europea en estos momentos, son una ocasión propicia para impulsar investigaciones que, desde diferentes disciplinas y visiones, aporten conocimiento al reto europeo de reforzar su autonomía estratégica y la soberanía. De ahí que, bajo ese lema «*Autonomía estratégica y soberanía europea para una Unión más fuerte*», se convocase la XXI edición del Premio de Investigación Francisco Javier Landaburu – Universitas (2022), invitando a la realización de trabajos que analizasen en esa clave los retos y prioridades de la Unión en cualquiera de sus ámbitos de acción. Este libro recoge los trabajos de las personas premiadas, junto con un conjunto de contribuciones que se encargaron específicamente a expertos europeístas.

Abre la publicación el texto de Esteban Vidal Pérez «*En busca de la Europa Geopolítica. La construcción de una potencia global*», que obtuvo el primer premio en la XXI convocatoria del Premio Landaburu-Universitas. El sistema internacional está sometido a importantes tensiones y hace tiempo que se ha activado un proceso de importante reorganización. Ante ello, la Unión Europea, explica el autor, tiene ante sí el importante reto de asegurar su propia supervivencia política como importante actora a escala global.

A continuación, se recogen los trabajos «*La autonomía estratégica y la soberanía de Europa en un mundo globalizado*», de Carlos Martí Sempere, y «*La autonomía estratégica y la soberanía europea desde una perspectiva posfundacional. Estudios sobre in-*



*migración, conflictos armados y retos pandémicos*», de Jorge Fernández Gonzalo, ambos premiados con un accésit en la XXI convocatoria Landaburu-Universitas de Eurobasque. Carlos Martí presta especial atención a los esfuerzos que la Unión Europea, con el objetivo de contribuir a la paz internacional, debe realizar en relación con los conflictos armados que están en activo. Jorge Fernández, por su parte, realiza una contribución significativa en relación con retos globales transnacionales, como es el caso de la inmigración, los conflictos armados o las situaciones generadas por la pandemia de la Covid-19.

En la categoría Premio al Joven Investigador del Sistema Universitario Vasco, el galardonado ha sido Joxe Beñat Alkain, por su trabajo *«El nacimiento de la Europa geopolítica: autonomía estratégica, soberanía europea y su repercusión en el Estado español»*. El trabajo analiza el desarrollo de los conceptos de autonomía estratégica y soberanía europea como marcos en los que los agentes políticos europeos han depositado su propia visión sobre cómo hay que afrontar los retos geopolíticos y las vulnerabilidades que tiene la Unión en sus diferentes ámbitos. Analizados ambos conceptos, se presentan aquellos mecanismos y capacidades de los que potencialmente disponen la Unión Europea y los Estados Miembros —en especial en su instrumentalario legal— y el uso efectivo que de ellos se ha hecho hasta la fecha, con especial atención al Estado español.

Tal y como ya se ha indicado, el conjunto de esta monografía colectiva ha sido completado con una serie de contribuciones que han sido encargadas a expertos de diferentes perfiles y procedencia. La primera de ellas la aporta el Profesor Francisco Aldecoa Luzarraga, presidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo y Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid. El profesor Aldecoa realiza un detallado análisis del proceso de la *Conferencia sobre el futuro de Europa*, en el que participó durante más de un año como representante de la sociedad civil organizada. Desde esa perspectiva privilegiada, se presentan los pormenores de la iniciativa y de su proceso, así como los aciertos y limitaciones de sus resultados, junto con un conjunto de reflexiones sobre aquellas reformas que la Unión necesita para avanzar en su carácter federal, tanto en términos políticos como de reforma de los tratados.

A continuación, dos autores con diferente perfil reflexionan sobre el concepto de soberanía europea y sus vínculos con diferentes debates, históricos y contemporáneos, tanto teórico-doctrinales como prácticos. Igor Filibi, profesor de Relaciones Internacionales en la UPV/EHU y Secretario General de EuroBasque, ofrece una visión politológica. Repasa los orígenes del conflictivo concepto de soberanía, en la Europa del siglo xvi, y hace un seguimiento histórico de sus manifestaciones en diferentes contextos. Sobre esa base presenta a continuación las narrativas y comprensiones en las que desde hace algo más de una década se viene debatiendo sobre la soberanía europea. Manuel Arias Maldonado, por su parte, indaga en el concepto de soberanía

europaea teniendo en cuenta tanto sus dimensiones filosófico-políticas como el hecho de que se trata de un concepto con importantes conexiones jurídico-constitucionales.

Las autoras Marion L'Hôte, Chiara Artico e Isabel de la Mata, por su parte, expertas de la Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria de la Comisión Europea, realizan una relevante contribución bajo el título *«Soberanía sanitaria europea: una nueva ventana de oportunidad. Hacia una Unión sanitaria, competitiva y soberana»*. La pandemia de la Covid-19, explican las autoras, ha mostrado faltas de adecuación estructurales, planes de preparación incompletos y respuestas desiguales y lentas a través de la Unión Europea. Junto con la gravedad de la amenaza, esto ha causado importantes daños económicos, sociales y culturales y ha permitido a los líderes políticos reflexionar críticamente sobre la estrategia existente y la futura. Con detalladas referencias a los tratados y a diferentes instrumentos políticos y jurídicos, el trabajo explica las razones por las que la soberanía sanitaria ha de ser considerada un objetivo factible. En un primer apartado, analiza el marco legislativo y financiero, explicando su desarrollo. En la segunda parte, muestra cómo la pandemia de Covid-19 ha impulsado la transformación institucional y política en el sector sanitario. Específicamente, se analiza el papel clave de la Comisión Europea como iniciador político y el papel de la Conferencia sobre el futuro de Europa y la importancia de las opiniones de los ciudadanos.

La última de las contribuciones corre a cargo de Mira Milosevich, Investigadora principal en el Real Instituto Elcano: *«Autonomía estratégica, y Seguridad y defensa»*. El concepto de autonomía estratégica, explica la autora, se viene empleando en la UE desde al menos los años 90, en el ámbito de las políticas de Seguridad y Defensa. La invasión de Ucrania, y las presiones a las que se están viendo sometidos tanto la UE como sus Estados miembros están llevando a una revisión de aquellas reflexiones.

Dejamos aquí constancia de nuestro agradecimiento a los autores que han contribuido a esta obra, así como a las instituciones vascas, sin cuyo apoyo no sería posible el trabajo que realiza EuroBasque: el Parlamento Vasco, el Gobierno Vasco, la Diputación Foral de Álava, la Diputación Foral de Bizkaia y la Diputación Foral de Gipuzkoa. Con el esfuerzo conjunto, como dijera Francisco Javier Landaburu en unas palabras que nos gusta recordar, trabajamos por Europa, por *«fortalecerla, por hacerla como la queremos, como la necesitamos»*.

# *En busca de la Europa geopolítica. La construcción de una potencia global*

ESTEBAN VIDAL PÉREZ<sup>1</sup>

*Investigador independiente*

1. Introducción
2. El poder del Estado, las relaciones Estado-sociedad y la percepción de la realidad
3. Organización del espacio, escalas geográficas y códigos geopolíticos
4. La formación de las potencias mundiales europeas: el sistema de Estados moderno y las prácticas geopolíticas
  - 4.1. La formación del sistema de Estados moderno
  - 4.2. Las prácticas geopolíticas
    - 4.2.1. Las prácticas geopolíticas en la guerra
    - 4.2.2. Las prácticas geopolíticas en la política doméstica
    - 4.2.3. Las prácticas geopolíticas en la diplomacia
5. La transformación de Estados Unidos en una potencia mundial
6. La supremacía mundial de Occidente: del liderazgo europeo al liderazgo estadounidense
7. La competición geopolítica internacional en el S. XXI
  - 7.1. EE. UU. y su declive como potencia hegemónica
  - 7.2. El auge de China
  - 7.3. Rusia: de potencia mundial a potencia regional
8. La construcción de una potencia global
  - 8.1. La Europa geopolítica
  - 8.2. Bosquejo de una estrategia europea ante los desafíos de las principales potencias del s. XXI

---

<sup>1</sup> Primer Premio Francisco Javier Landaburu-Universitas 2022. Doctor en Ciencias Políticas con Premio Extraordinario Universidad del País Vasco. Investigador independiente. [esteban.vidal@mail.ru](mailto:esteban.vidal@mail.ru) ORCID: 0000-0002-1877-1669

**Cómo citar / How to cite:** Vidal Pérez, E. (2022). «En busca de la Europa geopolítica. La construcción de una potencia global», *Europa Bılduma-Monográficos de investigación Landaburu-Universitas, vol. 1, Autonomía Estratégica y Soberanía Europea*, ISBN: 978-84-1319-585-8, pp. 19-115



Esta obra está bajo una Licencia

*Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional*

## 1. INTRODUCCIÓN

La invasión rusa de Ucrania ha constatado la dependencia de la Unión Europea (UE) con Estados Unidos (EE. UU.) en materia de seguridad y defensa. El comportamiento de un Estado disruptivo, como es Rusia, ha servido, también, para evidenciar que Europa no sólo no dispone de los medios precisos para garantizar su seguridad, sino que tampoco está preparada para afrontar los desafíos de un mundo crecientemente conflictivo e inestable. A esto se suman las dependencias que Europa todavía mantiene en diferentes ámbitos, circunstancia que no hace sino agravar su vulnerabilidad.

El proceso de integración europea ha demostrado ser un éxito al haber logrado superar siglos de conflictos y confrontación violenta entre europeos. Sin embargo, este éxito ha demostrado ser la principal debilidad de las actuales instituciones comunitarias. La confianza en el desarrollo económico y en las relaciones comerciales, en el multilateralismo y en el derecho internacional, han creado la errónea convicción de que estos mecanismos eran suficientes para mantener la paz y seguridad en Europa.<sup>2</sup> La experiencia de Ucrania y las relaciones con un vecino problemático, como es Rusia, demuestran la importancia de los instrumentos de coerción para garantizar la seguridad, pero también para desempeñar un papel relevante en la arena internacional.

Asimismo, el escenario mundial refleja un claro deterioro de las instituciones internacionales y, en general, del multilateralismo que la UE históricamente ha apoyado. Esta situación va en claro detrimento de la influencia de Europa en el mundo en la medida en que los espacios en los que antes hacía valer su voz y sus intereses no son operativos, a lo que también hay que añadir la presencia de potencias revisionistas que cuestionan abiertamente las normas y valores que articulan el sistema internacional.

El entorno internacional es cada vez más complejo y convulso. Las principales potencias mundiales ejercen un papel protagonista y decisivo en las cuestiones importantes, además de marcar la agenda internacional, a lo que se suma la irrupción de nuevos actores que explotan en su beneficio las oportunidades que este nuevo escenario plantea. Mientras tanto, Europa se ve relegada a un papel cada vez más irrelevante en la política mundial que le puede llevar a perder el tren de la historia. Prueba de esto es que la UE quedó apartada de las negociaciones entre EE. UU., la OTAN y Rusia sobre la creciente tensión en la frontera de Ucrania a principios de 2022, a pesar de tratarse de una cuestión que afecta a la seguridad europea.<sup>3</sup> Igualmente, tal y como

---

<sup>2</sup> Moltó, Áurea, «Josep Borrell: “¿Habríamos sido capaces de hacerlo solos?”», *Política Exterior*, N.º 208, 1 de julio de 2022. <https://www.politicaexterior.com/articulo/josep-borrell-habriamos-sido-capaces-de-hacerlo-solos/> (Consultado el 7 de agosto de 2022).

<sup>3</sup> Alamillos, A., «Lo que se juega en Ucrania es importante, y la UE no quiere sentirse dada de lado», *El Confidencial*, 5 de enero de 2022. [https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2022-01-05/visita-borrell-ucrania-amenaza-rusa\\_3353181/](https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2022-01-05/visita-borrell-ucrania-amenaza-rusa_3353181/) (Consultado el 18 de abril de 2022).

Emmanuel Macron advirtió, Europa corre el peligro de desaparecer geopolíticamente en medio de la creciente rivalidad entre EE. UU. y China.<sup>4</sup> Rivalidad que, dicho sea de paso, ocupará un lugar central en este s. XXI.

Los líderes europeos reconocen que las alianzas que la UE mantiene con sus socios, como sucede con EE. UU., no son suficientes para salvaguardar sus intereses y su seguridad, lo que exige el aumento de las capacidades propias y disponer así de la autonomía necesaria con la que jugar un papel relevante en el escenario de la política mundial. Así pues, el principal reto al que se enfrenta la UE es el de asegurar su supervivencia política como un actor importante a escala global.

Debido a lo antes expuesto, el objetivo principal de este estudio es dilucidar cómo la UE podría convertirse en un actor equiparable con las principales potencias mundiales del s. XXI para, así, tomar las riendas de su futuro y no ser condicionada por las decisiones de otros actores internacionales. Lo anterior lleva a plantear una serie de preguntas a las que esta investigación pretende responder. La primera de ellas, y la más importante de todas, es: ¿qué medidas políticas deberían adoptarse en el marco de la UE para que Europa pueda garantizar por sí misma su seguridad y defender sus intereses y valores en un mundo crecientemente competitivo?

La anterior pregunta pretende ser respondida mediante el estudio de la experiencia europea desde el s. XV, y de la estadounidense desde el s. XVIII, para aclarar qué transformaciones convirtieron a los Estados europeos y a EE. UU. en potencias mundiales. El conocimiento del pasado permite entender el presente para construir el futuro, pues, además de facilitar la comprensión del escenario político internacional actual, informa de los logros y errores de las grandes potencias del pasado para afrontar los desafíos y aprovechar las oportunidades del s. XXI. Por esta razón se pretende responder a las siguientes preguntas: ¿qué factores explican el auge de las potencias europeas en la época moderna? ¿y el auge de EE. UU. en la época contemporánea? ¿qué puede aprenderse de estas experiencias para que Europa afronte con éxito los desafíos internacionales del s. XXI?

En la medida en que el actual sistema internacional es sometido a sucesivas pruebas, tensionado y cuestionado, se plantea la necesidad de comprender la configuración de un escenario político complejo que está inmerso en un proceso de reorganización de largo alcance. La correcta comprensión de la situación actual y de las principales tendencias históricas es lo que puede permitir a Europa maniobrar de acuerdo con sus intereses y objetivos para, de este modo, aprovechar las oportunidades y superar con éxito los desafíos. Es por todo esto que se pretende responder a las siguientes pre-

---

<sup>4</sup> The Economist, «Emmanuel Macron on Europe's fragile place in a hostile world», *The Economist*, 9 de noviembre de 2019. <https://www.economist.com/briefing/2019/11/07/emmanuel-macron-on-europes-fragile-place-in-a-hostile-world> (Consultado el 18 de abril de 2022).

guntas: ¿cuáles son los desafíos que las principales potencias del sistema internacional presentan para Europa? ¿cuál debería ser la estrategia europea frente a estos desafíos?

Por otro lado, la dilucidación de las medidas políticas que transformarían a Europa en una potencia global exige, a su vez, la aclaración del papel que en todo esto pueden desempeñar determinados conceptos que han sido incorporados al discurso político europeo. Esto significa responder a preguntas como las siguientes: ¿qué es la Europa geopolítica? ¿qué función pueden desempeñar la autonomía estratégica y la soberanía europea en la construcción de la Europa geopolítica?

En la medida en que se busca explicar cómo algunos Estados europeos y EE. UU. llegaron a ser potencias mundiales para, de este modo, inferir aquellas medidas políticas que permitirían a la UE convertirse en una potencia global,<sup>5</sup> el argumento central que se busca contrastar es el que se expone a continuación.

Las presiones de la estructura de poder internacional al principio de la época moderna (s. xv en adelante) impulsaron cambios internos en los Estados europeos dirigidos a aumentar sus capacidades para hacer frente con éxito a los desafíos y amenazas exteriores. Estos cambios se concretaron en la territorialización del espacio mediante la creación y desarrollo de nuevas instituciones, lo que implicó el aumento del poder del Estado y la reorganización de su relación con la sociedad. Gracias a estas transformaciones los Estados europeos desarrollaron una ventaja estratégica sobre sus rivales no occidentales en multitud de ámbitos (político, militar, tecnológico, económico, etc.) que les permitió imponerse a estos y alcanzar así la hegemonía mundial. El ascenso de EE. UU. a la condición de potencia global se produjo de un modo semejante al de las potencias europeas, pero en un contexto histórico, geográfico e internacional distinto. La territorialización del espacio de la UE a través de la transformación de sus instituciones, tal y como hicieron las potencias europeas y EE. UU., le dotaría de las capacidades necesarias para convertirse en un actor internacional equiparable a las restantes potencias mundiales del s. XXI.

Por tanto, el objeto de estudio de esta investigación es las transformaciones de la organización del espacio interno de los países europeos que participaron en la expansión colonial en la época moderna. Asimismo, son analizadas las transformaciones que EE. UU. llevó a cabo en la organización de su espacio interno durante la época contemporánea. De este modo es estudiada la configuración espacial del poder del Estado y de las relaciones entre el Estado y la sociedad, así como los efectos que estos cambios tuvieron en la posición internacional de estos países. Por otro lado, también

---

<sup>5</sup> Los conceptos de potencia mundial y potencia global son utilizados aquí como sinónimos de gran potencia, es decir, aquel Estado que ocupa una posición preeminente en la ordenación común del espacio mundial junto a otras grandes potencias que se reconocen como tales entre ellas. Schmitt, Carl, *El nomos de la tierra en el Derecho de Gentes del Jus Publicum Europaeum*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979, pp. 228-229.

son investigados los conceptos de Europa geopolítica, autonomía estratégica y soberanía europea y su relación con las variables del poder del Estado y de las relaciones entre el Estado y la sociedad.

El punto de partida en el que se enmarca esta investigación es la disciplina de Relaciones Internacionales, sin embargo, es preciso destacar que este abordaje se pretende combinar con una perspectiva específicamente geopolítica que aporte una visión espacial en la explicación del objeto de estudio. Todo esto obedece a una actitud transdisciplinar debido a que las fronteras entre las ciencias sociales no son fijas ni inmutables, pues todas ellas se entrecruzan y se interpretan entre sí.<sup>6</sup> Por esta razón se contempla la incorporación de aportaciones de otras disciplinas y subdisciplinas como la sociología histórica, la política comparada, la historia, la geografía, la ciencia política, la economía, etc.

Este estudio adopta el realismo neoclásico como marco teórico, y establece así el sistema conceptual y las variables que son empleadas para explicar el objeto de estudio. La geopolítica queda subordinada a dicho marco teórico en su condición de instrumento de análisis que aporta una visión espacial.<sup>7</sup> Además de esto, es necesario señalar que esta investigación se inscribe en el contexto de una serie de debates sumamente interrelacionados. Estos son, por un lado, el debate del auge de Occidente, y por otro el proceso de construcción del Estado o *state-building*.

La historia de Europa y la posición que ocupa en el s. XXI no puede entenderse desligada del auge de la civilización occidental al ser el acontecimiento central de la época moderna.<sup>8</sup> Asimismo, el proceso histórico de expansión que las principales potencias

---

<sup>6</sup> Reynaud, Alain, «La géographie, science sociale», *Travaux de l'Institut de Géographie de Reims*, N.º 49-50, 1982, p. 21. Foucault, Michel, *Las palabras y las cosas. Una arqueología de las ciencias humanas*, México, Siglo XXI, 1968, p. 347.

<sup>7</sup> Tanto el marco teórico como la metodología fueron esbozados previamente en Vidal, Esteban, «La política exterior de la Francia revolucionaria: una aproximación geopolítica desde el realismo neoclásico», *Revista Española de Ciencia Política*, N.º 59, Julio 2022, pp. 115-142.

<sup>8</sup> Es habitual que Occidente y Europa sean confundidos como sinónimos, lo que constituye un error conceptual que tiene su origen en autores del s. XVIII como Voltaire, Edward Gibbon, David Hume, William Robertson, Denis Diderot, Guillaume Thomas Raynald, etc., quienes desarrollaron la narrativa ilustrada sobre la idea de Europa. Este punto de vista ha sido continuado por los autores contemporáneos que asumen dicha narrativa y la amplifican al plantear la existencia tanto de una civilización como de una cierta identidad europea definida en términos culturales. Pocock, J. G. A., «Some Europes in their History», en Pagden, Anthony (ed.), *The Idea of Europe: From Antiquity to the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 55-71. Bartlett, Robert, *The Making of Europe: Conquest, Colonization and Cultural Change 950-1350*, Londres, Penguin Books, 1993. Lo cierto es que Europa, hasta hace relativamente poco, ha sido un concepto exclusivamente geográfico, mientras que Occidente hace referencia a una realidad histórica, geopolítica y cultural cuyo origen se remonta a la Antigüedad griega y cuyo alcance geográfico ha variado considerablemente a lo largo de la historia. En esta investigación Occidente es entendido en términos geopolíticos al considerar que está compuesto fundamentalmente por los países europeos, especialmente aquellos que desarrollaron imperios ultramarinos, y por EE. UU. debido a la posición de poder que adquirió en el seno de la civilización occidental al hacerse con su

europas emprendieron a partir del s. xv tampoco puede ser entendido al margen de las transformaciones internas que estos Estados atravesaron. Lo anterior también es aplicable al caso de EE. UU. a lo largo de los s. xix y xx, periodo en el que atravesó importantes cambios políticos internos que le permitieron, al igual que los Estados europeos, convertirse en una potencia mundial. En este sentido el auge de Occidente y el *state-building* están interrelacionados, y constituyen niveles de análisis diferentes del mismo fenómeno histórico e internacional.

La relación de esta investigación con el debate del auge de la civilización occidental está ligada al contexto histórico del objeto de estudio. Esta investigación pretende explicar cómo se construyen las potencias mundiales, para lo que son tomados los ejemplos exitosos de los Estados europeos y de EE. UU., lo que indirectamente tiene relación con el fondo del debate sobre las causas del triunfo de Occidente.<sup>9</sup> Esto hace que sea relevante realizar una breve referencia a este debate para explicar la pertinencia del enfoque geopolítico aquí planteado.

Si bien es cierto que las primeras aproximaciones al auge de Occidente se remontan a los s. xviii y xix con autores como Montesquieu, Adam Smith, David Hume, Immanuel Kant, Georg Hegel o Karl Marx,<sup>10</sup> no fue hasta el s. xx, a partir del trabajo seminal de William H. McNeill,<sup>11</sup> que eclosionó una extensa y variada literatura académica sobre este tema. Es por esto que pueden encontrarse puntos de vista tan diferentes como las interpretaciones culturales, las perspectivas institucionales, los enfoques tecnológicos, los abordajes a partir del intercambio cultural, los enfoques marxistas, las teorías de la divergencia, la perspectiva geográfica, las aproximaciones

---

liderazgo en 1945. Pagden, Anthony, *Mundos en guerra. 2500 años de conflicto entre Oriente y Occidente*, Barcelona, RBA, 2011. Ver también: Heffernan, Michael, *The Meaning of Europe: Geography and Geopolitics*, Londres, Arnold, 1998. Wilson, Kevin y Jan van der Dussen (eds.), *The History of the Idea of Europe*, Milton Keynes, Open University, 1995. Para un análisis que aclara las diferencias e interrelaciones entre los conceptos de Europa y Occidente, ver: Vidal Pérez, Esteban, *Auge y hegemonía mundial de Occidente (s. xv-xxi): un enfoque geopolítico*, Universidad del País Vasco, 2020, (tesis doctoral), pp. 61-70.

<sup>9</sup> Una visión panorámica, aunque no exhaustiva, de los diferentes puntos de vista que existen sobre las causas del auge de Occidente es Daly, Jonathan, *Historians Debate the Rise of the West*, Abingdon, Routledge, 2015. Un estudio más completo se encuentra en Vidal Pérez, Esteban, *Auge y hegemonía...*, *op. cit.*, N.º 7, pp. 5-32.

<sup>10</sup> Montesquieu, Charles de, *El espíritu de las leyes*, Barcelona, Ediciones Brontes, 2012. Smith, Adam, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Nueva York, F. Collier and Son, 1909. Hume, David, *Philosophical Essays on Morals, Literature, and Politics*, Philadelphia, Edward Earle, 1817. Kant, Immanuel, «Idea for a Universal History from a Cosmo-political Point of View», en Forsyth, Murray G., Harold M. A. Keens-Soper y Peter Savigear (eds.), *The Theory of International Relations: Selected Texts from Gentili to Treitschke*, Abingdon, Routledge, 2017, pp. 183-191. Hegel, Georg W. F., *The Philosophy of History*, Nueva York, Haldane and Frances Simon, 1956. Marx, Karl, *Capital: A Critique of Political Economy*, Londres, Penguin Books, 1976, Vol. 1.

<sup>11</sup> McNeill, William H., *The Rise of the West: A History of the Human Community*, Chicago, University of Chicago Press, 1963.



ecológicas, las explicaciones contraintuitivas, y otras aportaciones que no entran en ninguna clasificación anterior.<sup>12</sup> Se trata, en definitiva, de un debate inconcluso en el que la perspectiva geopolítica ha estado ausente.

Las líneas de investigación señaladas tratan de explicar las causas profundas del auge de la civilización occidental, sin embargo, este estudio analiza desde un prisma geopolítico cuáles fueron los procesos de cambio político por medio de los que los Estados europeos se convirtieron en potencias mundiales, y deja en un segundo lugar las condiciones antecedentes. En este sentido el ascenso y apogeo de Occidente sirve como referencia para medir el impacto de dichas transformaciones, mientras que la supremacía occidental sirve para contextualizar la evolución de la posición internacional de Europa y EE. UU. en el s. XXI. El auge de Occidente, como tema de fondo, ofrece una visión macro-histórica de los cambios políticos que los países europeos y EE. UU. atravesaron, así como de los potenciales escenarios futuros.

El *state-building*, por su parte, constituye un ámbito que abarca los procesos que condujeron a la formación de potencias mundiales a ambos lados del Atlántico. Debido a que estos procesos son abordados desde una perspectiva cuya variable independiente son las presiones del medio internacional, la atención es centrada en la intersección entre los asuntos internacionales y la política interna.<sup>13</sup> Esto significa analizar cómo la esfera internacional influye en la esfera doméstica a través del proceso de construcción del Estado, lo que requiere tener en cuenta las contribuciones hechas sobre esta cuestión.

Así, entre las principales contribuciones está la teoría predatoria del origen del Estado. Esta teoría afirma que los conflictos exteriores entre diferentes sociedades son el origen de la comunidad política estatal.<sup>14</sup> Sin embargo, estas aproximaciones no tienen en cuenta el papel de la estructura de poder internacional en sus análisis.

---

<sup>12</sup> Para una relación extensa de referencias bibliográficas de las diferentes escuelas de pensamiento consultar: Vidal Pérez, Esteban, *Auge y hegemonía...*, op. cit., N.º 7, pp. 5-32. Daly, Jonathan, *Historians Debate the...*, op. cit., N.º 8.

<sup>13</sup> Se trata de un ámbito de estudio más amplio al no circunscribirse al *state-building*, y sobre el que se han hecho análisis desde diferentes perspectivas teóricas y disciplinares. Una visión panorámica de esta cuestión puede encontrarse en el siguiente trabajo seminal: Gourevitch, Peter, «The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics», *International Organization*, Vol. 32, N.º 4, 1978, pp. 881-912.

<sup>14</sup> Gumplowicz, Ludwig, *Der Rassenkampf: Sociologische Untersuchungen*, Innsbruck, Wagner, 1883. Ratzel, Gustav, *Wesen und Zweck der Politik*, Leipzig, Brockhaus, 1893. Treitschke, Heinrich von, *Politics*, Nueva York, Macmillan, 1916. Spencer, Henry, *Principles of Sociology*, Londres, Macmillan, 1916. Jaldún, Ibn, *Introducción a la historia universal*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977. Leval, Gastón, *El Estado en la historia*, Cali, Otra Vuelta de Tuerca, 1978. Rüstow, Alexander, *Freedom and Domination: A Historical Critique of Civilization*, Princeton, Princeton University Press, 1980. Barclay, Harold, *The State*, Londres, Freedom Press, 2003. Oppenheimer, Franz, *The State*, Montréal, Black Rose Books, 2007. Levi, Margaret, *Of Rule and Revenue*, Berkeley, University of California Press, 1989. Jouvenel, Bertrand de, *Sobre el poder. Historia natural de su crecimiento*, Madrid, Unión Editorial, 2011.

Otro punto de vista próximo al anterior es el de las explicaciones que abordan los cambios en la esfera doméstica a partir del sistema de Estados y de las relaciones político-militares entre países.<sup>15</sup> Esta línea de investigación está relacionada, a su vez, con los estudios de la sociología histórica debido a que también incorporan estas variables a sus explicaciones de la formación del Estado y del cambio político.<sup>16</sup> Aunque este tipo de investigaciones constituyen una contribución relevante, no tienen en cuenta la dimensión geopolítica del *state-building*, lo que deja a un lado el análisis de la configuración espacial del poder del Estado y el desarrollo de los medios que permiten a un país convertirse en una potencia mundial.<sup>17</sup>

- 
- <sup>15</sup> Ranke, Leopold, «A Dialogue on Politics», en Laue, Theodor H. von (ed.), *Leopold Ranke: The Formative Years*, Princeton, Princeton University Press, 1950, pp. 152-180. Roberts, Michael, *The Military Revolution, 1560-1660: An Inaugural Lecture Delivered Before the Queen's University of Belfast*, Belfast, M. Boyd, 1956. Hintze, Otto, *Historia de las formas políticas*, Madrid, Revista de Occidente, 1968. Modelski, George, *Principles of World Politics*, Nueva York, Free Press, 1972. Bean, Richard, «War and the Birth of the Nation-State», *The Journal of Economic History*, Vol. 33, N.º 1, 1973, pp. 203-221. Finer, Samuel E., «State- and Nation-Building in Europe: The Role of the Military», en Tilly, Charles (ed.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975, pp. 84-163. Tilly, Charles, «Reflections on the History of European State-Making», en Tilly, Charles (ed.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975, pp. 3-83. Ídem., «War Making and State Making as Organized Crime», en Evans, Peter B., Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, pp. 169-191. Ídem., *Coerción, capital y los Estados europeos 990-1990*, Madrid, Alianza, 1992. Ames, Edward y Richard T. Rapp, «The Birth and Death of Taxes: A Hypothesis», *Journal of Economic History*, Vol. 37, N.º 1, 1977, pp. 161-178. Skocpol, Theda, *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, Nueva York, Cambridge University Press, 1979. Stein, Arthur A. y Bruce M. Russett, «Evaluating War: Outcomes and Consequences», en Gurr, Ted R. (ed.), *Handbook of Political Conflict: Theory and Research*, Nueva York, Free Press, 1980, pp. 399-422. Rasler, Karen A. y William R. Thompson, *War and State Making: The Shaping of the Global Powers*, Londres, Unwin Hyman, 1989. Ídem., «War Making and the State Making: Governmental Expenditures, Tax Revenues, and Global Wars», *American Political Science Review*, Vol. 75, N.º 2, 1985, 491-507. Parker, Geoffrey, *La revolución militar. Las innovaciones militares y el apogeo de Occidente, 1500-1800*, Barcelona, Crítica, 1990. Downing, Brian M., *The Military Revolution and Political Change: Origins of Democracy and Autocracy in Early Modern Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1992. Porter, Bruce D., *War and the Rise of the State: The Military Foundations of Modern Politics*, Nueva York, The Free Press, 1994. Ertman, Thomas, *Birth of the Leviathan: Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- <sup>16</sup> Collins, Randall, «A Comparative Approach to Political Sociology», en Bendix, Reinhard (ed.), *State and Society: A Reader in Comparative Political Sociology*, Berkeley, University of California Press, 1973, pp. 42-67. Giddens, Anthony, *The Nation-State and Violence*, Oxford, Polity Press, 2002. Hui, Victoria Tin-bor, *War and State Formation in Ancient China and Early Modern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005. Kaspersen, Lars Bo y Jeppe Strandsbjerg (eds.), *Does War Make States?: Investigations of Charles Tilly's Historical Sociology*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017. Grew, Raymond (ed.), *Crises of Political Development in Europe and the United States*, Princeton, Princeton University Press, 1979.
- <sup>17</sup> Esto es especialmente evidente en la sociología histórica al no haber logrado integrar la geopolítica en su ámbito. Teschke, Benno, «After the Tilly Thesis: Social Conflict, Differential State-formation and Geopolitics in the Construction of the European System of States», en Kaspersen, Lars Bo y Jeppe Strandsbjerg (eds.), *Does War Make States?: Investigations of Charles Tilly's Historical So-*

La metodología utilizada para contrastar la hipótesis planteada es de carácter cualitativo al basarse en la revisión de la bibliografía disponible, fundamentalmente histórica, y en el estudio de casos (las potencias europeas y EE. UU.). Los casos seleccionados lo han sido en función de la condición de gran potencia que estos países alcanzaron en el sistema internacional. En Europa estos Estados son principalmente los que participaron activamente en el proceso de colonización de otros continentes (España, Francia, Inglaterra, etc.). Para el estudio de la política exterior de las principales potencias del s. XXI se recurre a las declaraciones de sus líderes, documentos oficiales y los puntos de vista de los asesores en política exterior. Junto a estos métodos cualitativos también se recurre al uso de datos estadísticos que complementan y amplían la información contenida en la bibliografía, y que sirven para medir las variables intervinientes analizadas. Esta información estadística es integrada en un análisis comparado de los logros de las potencias europeas frente a sus principales rivales no occidentales, esto es, los imperios chino y otomano. Asimismo, la geopolítica es utilizada como instrumento de análisis para dilucidar los factores espaciales que explican la transformación de los países europeos y de EE. UU. en potencias mundiales.

Los apartados siguientes se ocupan, en primer lugar, de exponer el marco teórico, lo que sirve para aclarar las variables que son consideradas. Tras esto es explicado el modo en el que es entendida y utilizada la geopolítica como instrumento de análisis. Posteriormente se aborda el objeto de estudio con la exposición de los resultados obtenidos. En primer lugar, es analizada la formación del sistema de Estados para, a continuación, abordar el papel de las presiones del sistema internacional sobre sus unidades constitutivas. Juntamente con esto es explicado el modo en el que dichas presiones impulsaron la transformación de la organización del espacio interno de los Estados europeos en la época moderna, y cómo esto les permitió convertirse en potencias mundiales. Después de esto se procede a abordar el caso de EE. UU. para esclarecer qué cambios en la organización de su espacio le permitieron alcanzar el estatus de gran potencia.

Los últimos tres apartados del estudio analizan la realidad internacional actual. El primero de ellos hace un repaso a la evolución reciente de la supremacía mundial de Occidente, para lo que examina la transición del liderazgo europeo al estadounidense. Esto sirve de guía para abordar el estado en el que se encuentra el mundo occidental en el s. XXI. El siguiente apartado aborda los intereses y la política exterior de las

---

*ciology*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, p. 29. En ciencia política cabe destacar el trabajo de Stein Rokkan que aporta una visión espacial del *state-building*, pero dirigida a explicar las variaciones en las formas de Estado de los países europeos. Rokkan, Stein, «Dimensions of State Formation and Nation-Building: A Possible Paradigm for Research on Variations within Europe», en Tilly, Charles (ed.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975, pp. 562-600. Ídem., «Territories, Nations, Parties: Towards a Geoeconomic-Geopolitical Model for the Explanation of Variations within Western Europe», en Merritt, Richard L. y Bruce M. Russett (eds.), *From National Development to Global Community: Essays in Honor of Karl W. Deutsch*, Londres, Allen and Unwin, 1981, pp. 70-95.

principales potencias actuales. Finalmente, el último capítulo, a modo de conclusión, infiere las medidas políticas que la UE necesitaría adoptar para ser un actor internacional equiparable con las principales potencias mundiales del s. XXI. Junto a esto son presentados los principales desafíos internacionales a los que Europa se enfrenta y es esbozada una estrategia para afrontarlos.

## 2. EL PODER DEL ESTADO, LAS RELACIONES ESTADO-SOCIEDAD Y LA PERCEPCIÓN DE LA REALIDAD

El estatus del realismo neoclásico como teoría de las relaciones internacionales es objeto de discusión. En este sentido hay autores críticos que lo consideran un intento de subsanar las deficiencias del neorealismo, lo que le lleva a adoptar una metodología omnívora y a carecer de un núcleo conceptual coherente.<sup>18</sup> Mientras que otras posturas críticas más recientes, formuladas desde enfoques liberales, consideran que el realismo neoclásico es incoherente con los presupuestos del realismo al incorporar variables domésticas a sus análisis.<sup>19</sup> Tampoco faltan las aproximaciones críticas que destacan sus elementos progresivos, pero que al mismo tiempo señalan que su enfoque ecléctico y la poca coherencia atribuida a sus principales premisas hacen que corra el peligro de convertirse en un programa de investigación degenerativo.<sup>20</sup> El eclecticismo de las variables intervinientes que incorpora a sus análisis, la teorización degenerativa que le es atribuida y su escaso compromiso con el paradigma realista son las críticas más frecuentes.<sup>21</sup>

Sin embargo, otros puntos de vista más moderados consideran el realismo neoclásico una versión híbrida de la teoría realista que combina elementos de muchos paradigmas, de forma que el eclecticismo que manifiesta es una etapa controvertida pero justificada en la evolución de una teoría cuando está en crisis.<sup>22</sup> También están los autores que entienden el realismo neoclásico como una revisión del realismo

---

<sup>18</sup> Rathbun, Brian, «A Rose by Any Other Name: Neoclassical Realism as the Logical and Necessary Extension of Structural Realism», *Security Studies*, Vol. 17, N.º 2, 2008, pp. 294-321.

<sup>19</sup> Narizny, Kevin, «On Systemic Paradigms and Domestic Politics: A Critique of the Newest Realism», *International Security*, Vol. 42, N.º 2, 2017, pp. 155-190. Ídem., «Neoclassical Realism and Its Critics», *International Security*, Vol. 43, N.º 2, 2018, pp. 199-203.

<sup>20</sup> Sears, Nathan A., «The Neoclassical Realist Research Program: Between Progressive Promise and Degenerative Dangers», *International Politics Reviews*, Vol. 5, N.º 3, 2017, pp. 21-31.

<sup>21</sup> Quinn, Adam, «Kenneth Waltz, Adam Smith and the Limits of Science: Hard Choices for Neoclassical Realism», *International Politics*, Vol. 50, N.º 2, 2013, pp. 159-182. Smith, Nicholas R., «Can Neoclassical Realism Become a Genuine Theory of International Relations?», *The Journal of Politics*, Vol. 80, N.º 2, 2018, pp. 742-749.

<sup>22</sup> Romanova, Tatiana A., «Neoclassical Realism and Today's Russia», *Russia in Global Affairs*, Vol. 10, N.º 3, 2012, pp. 8-21. Wohlforth, William C., «Российско-западным отношениям недостает реалистского мировосприятия, причем с обеих сторон», *Международные процессы*, Vol. 13, N.º 4, 2015, pp. 153-165.

tradicional que combina el realismo clásico de Hans J. Morgenthau con el neorealismo de Kenneth N. Waltz.<sup>23</sup> Asimismo, son destacables los puntos de vista que lo consideran una línea de investigación que se presenta como un conjunto de teorías y estudios empíricos de nivel medio que se distinguen por la cercanía de enfoques conceptuales y metodológicos.<sup>24</sup> Los partidarios del realismo neoclásico, en cambio, lo consideran una teoría en sí misma,<sup>25</sup> aunque no hay acuerdo sobre si su finalidad es explicar únicamente la política exterior o, por el contrario, la política internacional.

La emergencia del realismo neoclásico no ha estado exenta de controversia, lo que no ha impedido que sus partidarios hayan respondido a las críticas recibidas.<sup>26</sup> A esto se han sumado diferentes aportaciones teóricas que han retomado aspectos normativos del realismo clásico y reformulado elementos centrales de la teoría neorrealista.<sup>27</sup> También destacan las contribuciones que apuestan por un planteamiento ecléctico con la introducción de elementos del postestructuralismo en los análisis del realismo neoclásico.<sup>28</sup> En cualquier caso el realismo neoclásico refleja en sus debates internos la situación de la disciplina de Relaciones Internacionales. Por un lado, están quienes abogan por la contrastación de hipótesis y la solución de problemas sustantivos dentro del marco de esta propuesta teórica, y por otro lado están los partidarios de la construcción de una gran teoría.<sup>29</sup>

Independientemente de cómo sea entendido, el realismo neoclásico constituye una aportación teórica novedosa. En cambio, no es menos cierto que gran parte de su contribución está basada en el neorealismo. En lo que a esto respecta el realismo neoclásico adopta el marco conceptual definido por Kenneth Waltz con los tres niveles de análisis de la primera, segunda y tercera imagen, es decir, los niveles del individuo, del Estado y del sistema internacional.<sup>30</sup> Al igual que Waltz,<sup>31</sup> el realismo

---

<sup>23</sup> Streltsov, Dmitry y Artyom Lukin, «Российско-Японские отношения через призму теории. Реализм, конструктивизм и двухуровневые игры», *Международные процессы*, Vol. 15, N.º 2, 2017, pp. 44-63.

<sup>24</sup> Konyshov, Valery N., «Неоклассический реализм в теории международных отношений», *Полис. Политические исследования*, Vol. 4, 2020, pp. 94-111.

<sup>25</sup> Ripsman, Norrin M., Jeffrey W. Taliaferro y Steven E. Lobell, *Neoclassical Realist Theory of International Politics*, Nueva York, Oxford University Press, 2016, p. 84.

<sup>26</sup> Taliaferro, Jeffrey W., Steven E. Lobell y Norrin M. Ripsman, «Correspondence: Neoclassical Realism and Its Critics», *International Security*, Vol. 43, N.º 2, 2018, pp. 197-199.

<sup>27</sup> Smith, Keith, «Recollecting a Lost Dialogue: Structural Realism Meets Neoclassical Realism», *International Relations*, Vol. 33, N.º 3, 2019, pp. 494-513.

<sup>28</sup> Gelot, Linnéa y Martin Welz, «Pragmatic Eclecticism, Neoclassical Realism and Post-structuralism: Reconsidering the African Response to the Lybian Crisis of 2011», *Third World Quarterly*, Vol. 39, N.º 12, 2018, pp. 2334-2353.

<sup>29</sup> Meibauer, Gustav, Linde Desmaele, Tudor Onea, Nicholas Kitchen, Michiel Foulon, Alexander Reichwein y Jennifer Sterling-Folker, «Forum: Rethinking Neoclassical Realism at Theory's End», *International Studies Review*, Vol. 23, N.º 1, 2021, pp. 268-295.

<sup>30</sup> Waltz, Kenneth N., *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*, Nueva York, Columbia University Press, 1959.

<sup>31</sup> Ídem., *Theory of International Politics*, Reading, Addison-Wesley Publishers, 1979.

neoclásico considera decisivo el nivel del sistema a la hora de explicar el comportamiento de los Estados en la esfera internacional. Sin embargo, las debilidades explicativas del neorrealismo favorecieron el nacimiento del realismo neoclásico,<sup>32</sup> cuya particularidad radica en integrar en sus análisis factores que pertenecen a la primera y segunda imagen.

En la medida en que el neorrealismo no explica el vínculo entre las limitaciones del sistema y el comportamiento del Estado, el realismo neoclásico plantea el estudio de la interacción de los estímulos externos con las variables intervinientes de la primera y segunda imagen. Así, las variables intervinientes en el nivel doméstico filtran las variables sistémicas del entorno internacional. En cualquier caso, las variables del nivel del sistema son las que ocupan un papel dominante en sus análisis. De esta forma, los complejos procesos de la política doméstica operan como correa de transmisión de las fuerzas externas.<sup>33</sup> Debido a sus condiciones internas los Estados reaccionan de manera diferente ante oportunidades y presiones sistémicas parecidas.<sup>34</sup> Por esta razón puede decirse que la política exterior es en última instancia el producto de una amalgama de los niveles sistémico, estatal e individual.<sup>35</sup>

El realismo neoclásico conecta los diferentes niveles de análisis del sistema y de la unidad, lo que permite dilucidar la relación que existe entre el proceso de *state-building* en Europa y EE. UU. y el auge de Occidente para, de este modo, explicar cómo se forjan las potencias mundiales. Por esta razón puede afirmarse que el realismo neoclásico ofrece el marco teórico adecuado para abordar esta cuestión, pues plantea que el alcance y la ambición de la política exterior de un país dependen fundamentalmente del lugar que ocupa en el sistema internacional, y más concretamente de su poder relativo determinado por sus capacidades materiales. Por tanto, las condiciones del orden interno de una unidad política constituyen el potencial de la misma a nivel internacional. La configuración del poder del Estado es lo que determina las posibilidades de un país en el escenario internacional. Este punto de vista no se aleja de lo que pensadores políticos clásicos, como Platón y Polibio, afirman acerca de que la constitución interna de un Estado tiene profundas consecuencias en su suerte política.<sup>36</sup> Se trata de una perspectiva establecida en el seno del paradigma realista, como así lo atestigua

---

<sup>32</sup> Rose, Gideon, «Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy», *World Politics*, Vol. 51, N.º 1, 1998, pp. 144-172.

<sup>33</sup> Schweller, Randall L., «Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing», *International Security*, Vol. 29, N.º 2, 2004, p. 164.

<sup>34</sup> Ídem., «The Progressiveness of Neoclassical Realism», en Elman, Colin y Miriam F. Elman (eds.), *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*, Cambridge, MIT Press, 2004, pp. 311-347.

<sup>35</sup> Schmidt, Brian C., «Competing Realist Conceptions of Power», *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 33, N.º 3, 2005, pp. 523-549.

<sup>36</sup> Platón, *La República*, Barcelona, Altaya, 1993. Polibio, *Historia de Roma*, Madrid, Alianza, 2008.

que Robert Gilpin apunte que la estructura interna del Estado y la naturaleza de su sociedad condicionan sus posibilidades internacionales.<sup>37</sup> En el realismo neoclásico Fareed Zakaria, al igual que los autores anteriores, subraya la especial importancia de la constitución interna del Estado como factor decisivo de su papel en los asuntos internacionales.<sup>38</sup>

Los análisis que los realistas neoclásicos desarrollan suelen incluir una gran variedad de diferentes variables intervinientes de la primera y segunda imagen, lo que ha hecho que algunos autores las hayan agrupado en distintas categorías.<sup>39</sup> En esta investigación las variables intervinientes consideradas para explicar la formación de las grandes potencias pertenecen a la segunda imagen, y son, por un lado, el poder del Estado,<sup>40</sup> y por otro lado las relaciones entre el Estado y la sociedad.<sup>41</sup> La variable interviniente utilizada para explicar la política exterior de las potencias mundiales del s. XXI es la percepción de la realidad de las élites dirigentes de estos Estados.<sup>42</sup>

---

<sup>37</sup> Gilpin, Robert, *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, p. 152.

<sup>38</sup> Zakaria, Fareed, *De la riqueza al poder. Los orígenes del liderazgo mundial de Estados Unidos*, Barcelona, Gedisa, 2000, p. 56.

<sup>39</sup> Ripsman, Norrin M., Jeffrey W. Taliaferro y Steven E. Lobell, *op. cit.*, N.º 24, pp. 61-79. Götz, Elias, «Neoclassical Realist Theories, Intervening Variables, and Paradigmatic Boundaries», *Foreign Policy Analysis*, Vol. 7, N.º 2, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1093/fpa/oraa026>

<sup>40</sup> Mastanduno, Michael, David Lake y John Ikenberry, «Toward a Realist Theory of State Action», *International Studies Quarterly*, Vol. 33, N.º 4, 1989, pp. 457-474. Zakaria, Fareed, *op. cit.*, N.º 37, pp. 20-21. Taliaferro, Jeffrey W., «Neoclassical Realism and Resource Extraction: State Building for Future War», en Lobell, Steven E., Norrin M. Ripsman y Jeffrey W. Taliaferro (eds.), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, p. 213. Ripsman, Norrin M., Jeffrey W. Taliaferro y Steven E. Lobell, *op. cit.*, N.º 24, pp. 75-79.

<sup>41</sup> Snyder, Jack, *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*, Nueva York, Cornell University Press, 1993. Christensen, Thomas J., «Posing Problems without Catching Up: China's Rise and Challenges for U.S. Security Policy», *International Security*, Vol. 24, N.º 4, 2001, pp. 5-40.

<sup>42</sup> Jervis, Robert, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1976. He, Kai, «Explaining United States-China Relations: Neoclassical Realism and the Nexus of Threat-interest Perceptions», *The Pacific Review*, Vol. 30, N.º 2, 2017, pp. 133-151. Kitchen, Nicholas, «Ideas of Power and the Power of Ideas: Systematising Neoclassical Realist Theory», en Toje, Asle y Barbara Kunz (eds.), *Neoclassical Realism in European Politics: Bringing Power Back In*, Manchester, Manchester University Press, 2012, pp. 79-95. Hadfield-Amkhan, Amelia, *British Foreign Policy, National Identity, and Neoclassical Realism*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2010. Meibauer, Gustav, «Interests, Ideas, and the Study of State Behaviour in Neoclassical Realism», *Review of International Studies*, Vol. 46, N.º 1, 2020, pp. 20-36. Mercer, Jonathan, «Human Nature and the First Image: Emotion in International Politics», *Journal of International Relations and Development*, Vol. 9, N.º 3, 2006, pp. 288-303. Post, Jerrold M., *The Psychological Assessment of Political Leaders: With Profiles of Saddam Hussein and Bill Clinton*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2003. Wohlforth, William C., *The Elusive Balance: Power and Perceptions during the Cold War*, Ithaca, Cornell University Press, 1993, pp. 2, 26-28. Cha, Victor, «Abandonment, Entrapment, and Neoclassical Realism in Asia: The United States, Japan, and Korea», *International Studies*, Vol. 44, N.º 2, 2002, pp. 261-291. Friedberg, Aaron L., *The*

La variable del poder del Estado requiere una serie de aclaraciones para concretar con la mayor precisión en qué consiste exactamente.<sup>43</sup> Así, en primer lugar, hay que señalar que el concepto poder es definido de maneras muy diferentes en función de cada teoría del poder.<sup>44</sup> Sin embargo, entre los autores realistas no hay acuerdo acerca de cómo definir y medir el poder, a pesar del papel central que ocupa en sus análisis.<sup>45</sup> No hay, entonces, una teoría realista del poder. Esto es consecuencia de la existencia de diferentes puntos de vista que consideran el poder un fin en sí mismo, un instrumento, un mecanismo, una competición o una capacidad.<sup>46</sup> Pese a esto, numerosos realistas plantean una perspectiva sustancialista del poder al concebirlo como una suerte de recurso susceptible de ser poseído. La propia definición de Morgenthau así lo sugiere al considerarlo el control que unas personas tienen sobre las ideas y acciones

---

*Weary Titan: Britain and the Experience of Relative Decline, 1895-1905*, Princeton, Princeton University Press, 1988. Taliaferro, Jeffrey W., *Balancing Risks: Great Power Intervention in the Periphery*, Ithaca, Cornell University Press, 2004.

<sup>43</sup> El paradigma realista entiende el Estado en los mismos términos que las teorías elitistas, es decir, el Estado como una minoría organizada, centralizada y cohesionada, y, por tanto, con una estructura autónoma que responde a unos intereses y a una lógica internas. Sin embargo, el realismo neoclásico tiene una visión más matizada del Estado en la que este no es considerado un actor unitario al tener en cuenta las rivalidades entre los diferentes grupos de presión que buscan controlar la política exterior. Mosca, Gaetano, *La clase política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002. Skocpol, Theda, *op. cit.*, N.º 14, pp. 27, 29, 30. Mann, Michael, *Las fuentes del poder social, II*, Madrid, Alianza, 1997, pp. 75-77. Snyder, Jack, *op. cit.*, N.º 40.

<sup>44</sup> Existen tres grandes teorías del poder. Por un lado, están las teorías sustancialistas que lo consideran un recurso y, por tanto, algo que puede poseerse. En esta categoría entran autores clásicos como Thomas Hobbes, Karl Marx, Gaetano Mosca o Charles Wright Mills. En otro lugar está la teoría relacional, que lo considera una situación fruto de las relaciones sociales, y que integra a autores como Nicolás Maquiavelo, Alexis de Tocqueville, Robert Dahl o Michel Foucault. El tercer grupo de teorías son las subjetivistas. Se trata de una concepción presente en el derecho al ser las leyes las que atribuyen el poder al sujeto para obtener determinados resultados. Un ejemplo de este punto de vista es la filosofía política de John Locke. Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 103-104. Vallès, Josep M., *Ciencia Política. Una introducción*, Barcelona, Ariel, 2004, pp. 31-33.

<sup>45</sup> Walt, Stephen M., «The Enduring Relevance of the Realist Tradition», en Katznelson, Ira y Helen V. Milner (eds.), *Political Science: The State of the Discipline*, Washington D.C., American Political Science Association, 2002, p. 222. Waltz, Kenneth N., «Reflections on Theory of International Politics: A Response to My Critics», en Keohane, Robert O. (ed.), *Neorealism and Its Critics*, Nueva York, Columbia University Press, 1986, p. 333. Pese a la importancia del poder en la disciplina de Relaciones Internacionales, es uno de los conceptos menos investigados. Guzzini, Stefano, «The Use and Misuse of Power Analysis in International Theory», en Palan, Ronen (ed.), *Global Political Economy: Contemporary Theories*, Londres, Routledge, 2000, p. 54. Barnett, Michael y Raymond Duvall, «Power in International Politics», *International Organization*, Vol. 59, N.º 1, 2005, pp. 39-75. Berenskoetter, Felix y M. J. Williams (eds.), *Power in World Politics*, Londres, Routledge, 2007. Para una visión panorámica de esta cuestión, consultar: Baldwin, David A., «Power in International Relations», en Carlsnaes, Walter, Thomas Risse y Beth A. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, Thousand Oaks, Sage, 2013, pp. 273-297.

<sup>46</sup> Ídem., *Power and International Relations: A Conceptual Approach*, Princeton, Princeton University Press, 2016, pp. 102-122.



de otras.<sup>47</sup> No obstante, cualquier reflexión del poder en la esfera internacional no puede desentenderse de su naturaleza relacional.

Tan importante como la conceptualización del poder es determinar cuál es su fundamento. Los autores realistas suelen considerar que el poder es sinónimo de fuerza. De hecho, la fuerza es la condición necesaria del poder político,<sup>48</sup> mientras que su uso exclusivo la convierte en la *summa potestas*, es decir, el poder supremo en la sociedad.<sup>49</sup> Por esta razón es habitual que los realistas definan el poder en términos militares, de forma que la concepción que tienen de este puede resumirse en la afirmación de Mao Tse-Tung de que «*el Poder nace del fusil*».<sup>50</sup> Sin embargo, nada de esto soslaya el hecho de que el poder tiene múltiples dimensiones,<sup>51</sup> y que, además, dispone de una base material constituida por los recursos de los que se nutre.

Para John Mearsheimer existen dos tipos de poder: el poder latente, que se refiere a los recursos socio-económicos que intervienen en la construcción del poder militar, y que lo conforma la riqueza y el tamaño de la población del Estado; y el poder militar integrado por las fuerzas armadas del Estado.<sup>52</sup> El potencial de un Estado depende en gran medida del poder latente. Esto se debe a que la riqueza económica y el tamaño de la población de un Estado constituyen recursos fundamentales para abastecer a los ejércitos con los medios materiales y humanos que necesitan.<sup>53</sup> De este modo, los recursos económicos, materiales, financieros, humanos, etc., que un determinado país alberga son esenciales al condicionar sus posibilidades de alcanzar el estatus de gran potencia en el escenario internacional.<sup>54</sup> Sin embargo, la abun-

---

<sup>47</sup> Morgenthau, Hans J., «Poder político», en Hoffman, Stanley (ed.), *Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 1972, p. 96.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 96.

<sup>49</sup> Bobbio, Norberto, *op. cit.*, N.º 43, p. 108.

<sup>50</sup> Tse-Tung, Mao, *Obras escogidas de Mao Tse-Tung*, Pekín, Ediciones de Lenguas Extranjeras, 1972, Vol. 2, p. 231.

<sup>51</sup> Kenneth Boulding habla de las tres caras del poder, de manera que identifica tres formas de poder: el coercitivo, el económico y el ideológico. Boulding, Kenneth E., *Three Faces of Power*, Newbury Park, Sage, 1990. Ver también: Poggi, Gianfranco, *Forms of Power*, Oxford, Polity Press, 2001.

<sup>52</sup> Mearsheimer, John J., *The Tragedy of Great Power Politics*, Nueva York, W. W. Norton, 2014, pp. 55-82. Fareed Zakaria, autor realista neoclásico, habla del poder de la nación para referirse a los recursos que la sociedad alberga, mientras que el poder del Estado es la capacidad que este tiene de utilizar los recursos de la sociedad para convertirlos en poder militar. Se ha optado por emplear aquí el marco conceptual de Mearsheimer por una cuestión de claridad. Zakaria, Fareed, *op. cit.*, N.º 37, pp. 20-21, 51-54.

<sup>53</sup> Gilpin, Robert, *op. cit.*, N.º 36. Zakaria, Fareed, *op. cit.*, N.º 37. Kennedy, Paul, *Auge y caída de las grandes potencias*, Barcelona, Debolsillo, 2013. Knorr, Klaus, *The War Potential of Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1956. Ídem., *Power and Wealth: The Political Economy of International Power*, Londres, Palgrave Macmillan, 1973, pp. 44-74. Kugler, Jacek y William Domke, «Comparing the Strength of Nations», *Comparative Political Studies*, Vol. 19, N.º 1, 1986, pp. 39-69. Rasler, Karen A. y William R. Thompson, «Global Wars, Public Debts, and the Long Cycle», *World Politics*, Vol. 25, N.º 4, 1983, pp. 489-516.

<sup>54</sup> Mearsheimer, John J., *op. cit.*, N.º 51, p. 61. Kenneth Waltz, por su parte, considera que para osentar el estatus de gran potencia es necesario que el Estado destaque en los puntos siguientes: ta-

dancia de recursos económicos y humanos no se traduce automáticamente en un gran poder militar, y consecuentemente en el logro del estatus de gran potencia. Es necesario que el Estado tenga acceso a los recursos que alberga su territorio para transformarlos en poder militar y convertirse así en una gran potencia. Para que esto sea posible el Estado necesita los medios organizativos que pongan a su disposición dichos recursos.<sup>55</sup>

La variable del poder del Estado consiste, entonces, en la capacidad que este tiene para extraer o movilizar los recursos disponibles en su territorio.<sup>56</sup> Desde la perspectiva del realismo neoclásico la movilización de recursos consiste, por un lado, en el control directo de la economía por el Estado, así como la reasignación de recursos a través de la planificación centralizada, la nacionalización de sectores estratégicos o de determinadas empresas, entre otras posibles medidas. Y, por otro lado, la movilización puede tomar la forma de intervención indirecta del Estado en la economía para facilitar la acumulación de riqueza social y, así, aumentar la base

---

maño de la población y del territorio, recursos disponibles, capacidad económica, fortaleza militar, estabilidad política y competencia. Waltz, Kenneth N., *Theory of International...*, *op. cit.*, N.º 30, p. 131. Es habitual que impere una visión estática de los recursos a la hora de medir el potencial de un Estado. Esto puede ser válido en un momento y lugar determinados. Sin embargo, este punto de vista suele ser utilizado de un modo mucho más amplio al hacer proyecciones a largo plazo, lo que ignora el carácter dinámico de los recursos. El recurso no es, sino que llega a ser en función del uso que algo recibe para conseguir determinados fines. Esto cuestiona la idea de que existen recursos limitados en el planeta, lo que es cierto únicamente desde un punto de vista físico y matemático, pero no económico. Dado que la economía desempeña un papel decisivo en la configuración del poder del Estado, especialmente en su dimensión militar, este varía según cómo sean utilizados los recursos disponibles en su territorio en cada momento. Por tanto, no existe, como Stefano Guzzini señala, una única escala de medición del poder. Así, el tipo y la cantidad de recursos necesarios para que un país tenga la posibilidad de convertirse en una gran potencia varían a lo largo de la historia. Zimmermann, Erich W., *World Resources and Industries: A Functional Appraisal of the Availability of Agricultural and Industrial Materials*, Nueva York, Harper, 1951, pp. 6 y siguientes. Bowman, Isaiah, *Geography in Relation to the Social Sciences*, Nueva York, Charles Scribner's Son, 1934, pp. 34, 37. Marshall, Leon C., «The Changing Economic Order», *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 147, N.º 1, 1930, pp. 1-11. Guzzini, Stefano, *On the Measure of Power and the Power of Measure in International Relations*, Copenhague, Danish Institute for International Studies, (Working Paper, 2009/28).

<sup>55</sup> Zakaria, Fareed, *op. cit.*, N.º 37, p. 56. Esto guarda relación con la noción de poder infraestructural desarrollada por Michael Mann, el cual opera a través de diferentes redes de acción social superpuestas en las que penetra para movilizar recursos. Mann, Michael, *Las fuentes del poder social, I*, Madrid, Alianza, 1991, pp. 13-58. Ídem., «The Autonomous Power of The State: Its Origins, Mechanisms and Results», *European Journal of Sociology*, Vol. 25, N.º 2, 1984, pp. 185-213. Una visión geográfica de la perspectiva de Mann puede encontrarse en Allen, John, *Lost Geographies of Power*, Oxford, Blackwell, 2003, pp. 47-51.

<sup>56</sup> Ted Gurr define el poder del Estado como la capacidad para movilizar y utilizar coherentemente su potencial en la consecución de sus objetivos estratégicos a largo plazo. Lewis Snider, por su parte, identifica el poder del Estado con las funciones de penetración y extracción. Gurr, Ted R., «The Political Dimension of National Capabilities: Concepts and Measurement», *International Interactions*, Vol. 14, N.º 2, 1988, pp. 133-139. Snider, Lewis W., «Identifying the Elements of State Power: Where Do We Begin?», *Comparative Political Studies*, Vol. 20, N.º 3, 1987, pp. 314-356.

tributaria. En cualquier caso la movilización de recursos requiere una inversión económica y política, ya sea con la creación de un gran aparato administrativo para llevar a cabo una movilización directa de los recursos, o a través de subsidios y concesiones a actores no estatales para expandir la producción en el caso de una movilización indirecta.<sup>57</sup> La extracción de recursos, en cambio, significa que el Estado convierte directamente la riqueza de la sociedad en poder militar a través de impuestos, requisas y expropiaciones.<sup>58</sup>

El poder latente de un país puede medirse a través de diferentes indicadores estadísticos. En esta investigación son utilizados el producto interior bruto (PIB) para conocer la dimensión de la economía y, por tanto, la riqueza disponible en un país. A esto cabe sumar la información demográfica sobre el tamaño de la población y las tasas de fertilidad.<sup>59</sup> El poder del Estado, por su parte, es medido a través de diferentes indicadores como el tamaño de las fuerzas armadas, el gasto en defensa, la cantidad de impuestos recaudados y el número de funcionarios. Este conjunto de indicadores sirve para determinar las capacidades internas de un Estado. Estas capacidades están directamente relacionadas con el estatus que un país ocupa en el sistema internacional, y también con el tipo de política exterior que desarrolla.

---

<sup>57</sup> Los enfoques mercantilistas, como el esbozado por Friedrich List en el s. XIX, subrayan la importancia de impulsar el desarrollo de las fuerzas de producción para aumentar la riqueza disponible, lo que sirve para apuntalar la política exterior del Estado. Esta misma idea puede rastrearse hasta la escuela legalista de la China clásica con la expresión *fuguo qiangbing*, un Estado próspero y un ejército fuerte, y que más tarde fue retomada en Japón durante la era Meiji con la expresión equivalente de *fukoku kyōhei*, que significa «enriquece el país, fortalece el ejército». List, Friedrich, *The National System of Political Economy*, Nueva York, Augustus Kelley, 1966, p. 144. Langa Herrero, Alfredo, *La economía política de la guerra. Una aproximación teórica desde el pensamiento económico y las relaciones internacionales*, Barcelona, Icaria, 2013, pp. 130-133. Silberner, Edmund, *La guerra en el pensamiento económico*, Madrid, Aguilar, 1954, pp. 3-70. Schumpeter, Joseph A., *History of Economic Analysis*, Nueva York, Oxford University Press, 1954, p. 147. Earle, Edward M., «Adam Smith, Alexander Hamilton, Friedrich List: The Economic Foundations of Military Power», en Paret, Peter (ed.), *Makers of Modern Strategy from Machiavelli to the Nuclear Age*, Princeton, Princeton University Press, 1986, pp. 217-261. Holcombe, Charles, *The Genesis of East Asia, 221 B.C.-A.D. 907*, Honolulu, University of Hawaii Press, 2001, p. 16. Crump, James I. (ed.), *Chan-Kuo Ts'è*, Oxford, Clarendon Press, 1970. Samuels, Richard J., «*Rich Nation Strong Army*»: *National Security and the Technological Transformation of Japan*, Ithaca, Cornell University Press, 1994, p. 35.

<sup>58</sup> Mastanduno, Michael, David Lake y John Ikenberry, *op. cit.*, N.º 39, p. 467. Taliaferro, Jeffrey W., «Neoclassical Realism and...», *op. cit.*, N.º 39, pp. 213, 215. Zakaria, Fareed, *op. cit.*, N.º 37, pp. 20-21. Sobre los diferentes procedimientos para la extracción de recursos, consultar: Zielinski, Rosella C., *How States Pay for Wars*, Ithaca, Cornell University Press, 2016. Hirst, Francis W., *The Political Economy of War*, Londres, J. M. Dent & Sons Ltd., 1916. Pigou, A. C., *The Economy and the Finance of the War, Being a Discussion of the Real Costs of the War and the Way in Which They Should Be Met*, Londres, J. M. Dent & Sons Ltd., 1916. Keynes, John M., *How to Pay for the War: A Radical Plan for the Chancellor of the Exchequer*, Londres, Macmillan, 1940.

<sup>59</sup> Barcus, Holly R. y Keith Halfacree, *An Introduction to Population Geographies: Lives Across Space*, Abingdon, Routledge, 2018. Thomas, Richard K., *Concepts, Methods and Practical Applications in Applied Demography: An Introductory Textbook*, Cham, Springer, 2018.

Junto a la variable anterior están, también, las relaciones entre el Estado y la sociedad al influir en el incremento de las capacidades del Estado, lo que repercute en el estatus internacional del país. Esta variable suele ser examinada a la luz del grado de armonía entre gobernantes y gobernados y, por tanto, en función de la cohesión social y política dentro del Estado.<sup>60</sup> En esta investigación esta variable hace referencia al modo en el que se articulan estas relaciones y a la autonomía del Estado respecto a la sociedad.

Es habitual que los realistas neoclásicos aborden las relaciones entre el Estado y la sociedad a partir de la influencia de los grupos de interés y de las coaliciones sociales que se forman en torno a la política exterior.<sup>61</sup> A esto cabe sumar, también, el apoyo social a la política exterior y a los objetivos de seguridad nacional, pues todos estos factores afectan a la capacidad que los gobernantes tienen de extraer y movilizar los recursos presentes en la sociedad.<sup>62</sup> Sin embargo, en este estudio la atención es dirigida al modo en el que es organizada la gobernanza para satisfacer las necesidades de la política exterior, y cómo ello afecta a la configuración del poder del Estado.<sup>63</sup> Todo esto guarda relación, por un lado, con el nivel de cooperación de los gobernados con los gobernantes, y por otro lado con la autonomía del Estado.

Aunque los realistas neoclásicos normalmente abordan la colaboración entre gobernantes y gobernados desde la perspectiva de la influencia de las ideologías y su poder movilizador,<sup>64</sup> el interés en esta investigación recae en el modo en el que es

---

<sup>60</sup> Lamborn, Alan C., «Power and the Politics of Extraction», *International Studies Quarterly*, Vol. 27, N.º 2, 1983, pp. 125-146. Papayoanou, Paul A., «Interdependence, Institutions, and the Balance-of-Power: Britain, Germany, and World War I», *International Security*, Vol. 20, N.º 4, 1996, pp. 42-76. Lobell, Steven E., *The Challenge of Hegemony: Grand Strategy, Trade, and Domestic Politics*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2003, pp. 19-41. Schweller, Randall L., *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power*, Princeton, Princeton University Press, 2006, pp. 11-13. Taliaferro, Jeffrey W., «Neoclassical Realism and...», *op. cit.*, N.º 39, pp. 219-222. Ripsman, Norrin M., Jeffrey W. Taliaferro y Steven E. Lobell, *op. cit.*, N.º 24, pp. 70-75.

<sup>61</sup> Snyder, Jack, *op. cit.*, N.º 40. Schweller, Randall L., *Unanswered Threats: Political...*, *op. cit.*, N.º 59. Ripsman, Norrin M., «Neoclassical Realism and Domestic Interest Groups», en Lobell, Steven E., Norrin M. Ripsman y Jeffrey W. Taliaferro (eds.), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, pp. 170-193. Fordham, Benjamin O., *Building the Cold War Consensus: The Political Economy of U.S. National Security Policy, 1949-51*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1998.

<sup>62</sup> Zakaria, Fareed, *op. cit.*, N.º 37. Ripsman, Norrin M., Jeffrey W. Taliaferro y Steven E. Lobell, *op. cit.*, N.º 24, p. 71.

<sup>63</sup> El uso extensivo del concepto gobernanza ha hecho que su significado haya quedado difuminado. En esta investigación gobernanza es el modo en el que es ejercido el gobierno en un país. Offe, Claus, «Governance: An “Empty Signifier”?», *Constellations*, Vol. 16, N.º 4, 2009, pp. 550-562. Torfin, Jacob, «Governance», en Bevir, Mark (ed.), *Encyclopedia of Political Theory*, Thousand Oaks, Sage, 2010, pp. 563-567.

<sup>64</sup> Posen, Barry R., «Nationalism, the Mass Army, and Military Power», *International Security*, Vol. 18, N.º 2, 1993, pp. 80-124. Snyder, Jack, *op. cit.*, N.º 40. Schweller, Randall L., «Neoclassical Realism and State Mobilization: Expansionist Ideology in the Age of Mass Politics», en Lobell, Steven E., Norrin M. Ripsman y Jeffrey W. Taliaferro (eds.), *Neoclassical Realism, the State,*

organizada dicha relación en el proceso de *state-building* en Europa y Norteamérica. Se trata de un factor decisivo debido al papel central de la guerra en la construcción del Estado y en la formación de las potencias mundiales. Tanto en Europa como en EE. UU. la guerra impulsó el desarrollo de las estructuras políticas de los Estados, lo que al mismo tiempo implicó la rearticulación de las relaciones entre el Estado y la sociedad para conseguir el apoyo de la población a la política exterior. Así, la creación de legitimidad es fundamental al influir directamente en la cohesión interna del Estado, lo que repercute en su fortaleza exterior. Esto requiere analizar el modo en el que es gobernada la sociedad y, por tanto, cómo fue articulada la cooperación entre gobernantes y gobernados en Europa y EE. UU. para el logro de los fines del Estado en la política exterior.

La autonomía es generalmente entendida en función del grado de aislamiento del Estado,<sup>65</sup> especialmente de la política exterior y de sus decisores, respecto a la sociedad.<sup>66</sup> En este sentido Fareed Zakaria mide la autonomía de esta institución en función del peso político que ostenta el poder ejecutivo, y más concretamente la burocracia.<sup>67</sup> Este procedimiento busca esclarecer en qué medida el Estado posee sus propios objetivos en materia exterior o si, por el contrario, refleja los intereses de la sociedad, lo que en última instancia conduce a un debate sobre la naturaleza del Estado acerca de si este es un instrumento de ciertos grupos sociales o un actor con sus propios intereses.<sup>68</sup> Estas reflexiones del realismo neoclásico no son nuevas, y ya se desarrollaron previamente en el debate que mantuvieron Ralph Miliband y Nicos Poulantzas en la década de 1970 sobre la autonomía relativa del Estado en el sistema capitalista, lo que tuvo especial incidencia en la sociología.<sup>69</sup> Sin embargo, el realismo

---

*and Foreign Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, pp. 227-250. Taliaferro, Jeffrey W., «Neoclassical Realism and...», *op. cit.*, N.º 39, pp. 219-222.

<sup>65</sup> Sobre la relación entre el aislamiento y las características que definen la estructura del Estado, consultar: Zysman, John, *Governments, Markets, and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change*, Ithaca, Cornell University Press, 1983, pp. 296 y siguientes. Hall, Peter A., *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Nueva York, Oxford University Press, 1986.

<sup>66</sup> Diferentes autores afirman que la política exterior es, o debería ser, autónoma con respecto a la sociedad. Almond, Gabriel, *The American People and Foreign Policy*, Nueva York, Praeger, 1950. Lippmann, Walter, *Essays in the Public Philosophy*, Boston, Little, Brown and Company, 1955. Cohen, Bernard C., *The Public's Impact on Foreign Policy*, Boston, Little, Brown and Company, 1973. Morgenthau, Hans J., *La lucha por el poder y por la paz*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1963.

<sup>67</sup> Zakaria, Fareed, *op. cit.*, N.º 37, p. 54.

<sup>68</sup> Esta discusión está recogida en el repaso que Michael Mann hace de las principales teorías del Estado moderno. Mann, Michael, *Las fuentes del...*, *op. cit.*, N.º 42, pp. 70-93. Ver también: Skocpol, Theda, «Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research», en Evans, Peter B., Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 3-37.

<sup>69</sup> Este debate enfrentó la visión instrumentalista del Estado de Miliband, según la cual el Estado está subordinado a la clase dominante que ostenta el control de los medios de producción, con la perspectiva estructural de Poulantzas, quien afirma que el Estado tiene cierta autonomía respecto a la

neoclásico se diferencia de estos puntos de vista por problematizar la autonomía del Estado únicamente en el ámbito de la política exterior.

En esta investigación la capacidad para movilizar y extraer recursos contribuye a definir la autonomía del Estado.<sup>70</sup> Así, el Estado es autónomo en la medida en que dispone de los medios necesarios para formular e implementar su política exterior y preservar sus propios intereses.<sup>71</sup> Sin embargo, esta faceta de la autonomía no puede desvincularse del grado de aislamiento del Estado con respecto a la sociedad en la definición de su política exterior.

La variable de la percepción de la realidad de la élite gobernante es utilizada para explicar la política exterior de las principales potencias mundiales del s. XXI. El recurso a esta variable radica en que las presiones del sistema internacional no interactúan de forma unidireccional, como un mecanismo, con los factores del nivel de la unidad, sino que son filtradas por el factor humano, de forma que las ideas que organizan la percepción del poder relativo de los gobernantes mediatiza esta interacción y condiciona la respuesta final a dichas presiones.<sup>72</sup> Esto explica que las personas responsables de la política exterior sean susceptibles de llegar a conclusiones diferentes en relación con los intereses que están en juego en cada momento.<sup>73</sup>

El realismo neoclásico ofrece un sistema conceptual útil con el que examinar las transformaciones internas del Estado a partir de la influencia del sistema internacional, pero presenta algunas limitaciones importantes. Esto es debido a que los realistas neoclásicos se limitan a analizar las interacciones entre las variables del nivel del Estado y las del nivel del sistema. No estudian cómo las presiones

---

clase dominante al buscar la conservación del sistema capitalista por encima de los intereses particulares de los integrantes de esta clase. Poulantzas, Nicos, *Estado, poder y socialismo*, Madrid, Siglo XXI, 1979. Ídem., *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, Madrid, Siglo XXI, 1975. Ídem., «The Problem of the Capitalist State», Blackburn, Robin (ed.), *Ideology and the Social Sciences: Readings in Social Critical Theory*, Londres, Fontana, 1972, pp. 238-262. Miliband, Ralph, *The State in Capitalist Society*, Londres, Weidenfeld & Nicolson, 1969.

<sup>70</sup> Esta manera de concebir la autonomía está relacionada con la noción de capacidad entendida como una forma de poder infraestructural, así como con la penetración del Estado en la sociedad. Mann, Michael, «The Autonomous Power...», *op. cit.*, N.º 54, pp. 185-213. Weiss, Linda, *The Myth of the Powerless State: Governing the Economy in a Global Era*, Cambridge, Polity Press, 1998, pp. 38-39.

<sup>71</sup> No hay que olvidar que la política exterior la hacen personas organizadas en gobiernos y burocracias, y que el Estado no tiene existencia ontológica más allá de las personas que constituyen la élite gobernante. Snyder, Richard C., H. W. Bruck y Burton Sapin, «Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics», en Snyder, Richard C., H. W. Bruck y Burton Sapin (eds.), *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2002, p. 59. Schweller, Randall L., *Unanswered Threats: Political...*, *op. cit.*, N.º 59, p. 47.

<sup>72</sup> Christensen, Thomas J., «Perceptions and Alliances in Europe, 1865-1940», *International Organization*, Vol. 51, N.º 1, 1997, p. 68. Rose, Gideon, *op. cit.*, N.º 31, p. 147. Zakaria, Fareed, *op. cit.*, N.º 37, p. 52.

<sup>73</sup> Kitchen, Nicholas, «Systemic Pressures and Domestic Ideas: A Neoclassical Realist Model of Grand Strategy Formation», *Review of International Studies*, Vol. 36, N.º 1, 2010, pp. 135-136.

externas moldean la esfera doméstica, aunque esto no es descartado como posibilidad, pues como Jeffrey Taliaferro señala, el Estado, frente a amenazas exteriores, puede optar por la innovación y desarrollar así nuevas instituciones, o bien puede decantarse por emular las instituciones de otro país.<sup>74</sup> Otros autores, como Zakaria, estudian el desarrollo de las instituciones ya existentes para explicar el ascenso de EE. UU. al estatus de gran potencia.<sup>75</sup> Por el contrario, lo que aquí se plantea es analizar el impacto de las presiones de la estructura de poder internacional en la esfera doméstica de los Estados europeos y de EE. UU. para, de este modo, dilucidar cómo fue transformada su constitución interna para adaptarla a las necesidades de la política internacional. Se busca aclarar así cómo se forman las grandes potencias.

Otra limitación del realismo neoclásico tiene que ver con su matriz teórica. Esto es debido a que el neorrealismo asume una concepción conductista que orienta el esfuerzo investigador hacia el establecimiento de leyes generales de la política mundial. El resultado de esta actitud metodológica es una visión trans-histórica de la realidad internacional en la que la contingencia es suprimida, tal y como sucede con la conceptualización del Estado como una institución atemporal. En gran medida esto es consecuencia del segundo debate de las Relaciones Internacionales que supuso la adopción de los estándares metodológicos de las ciencias naturales.<sup>76</sup> Esto ha hecho que la historia únicamente sea utilizada para apoyar hipótesis, informar a la política pública o ilustrar leyes generales, todo ello sin mayor preocupación por el contexto y la profundidad de los hechos que son traídos a colación.<sup>77</sup>

A pesar de que la historia ha sido relegada a un papel marginal dentro de las Relaciones Internacionales, en los últimos años se ha iniciado una tendencia dirigida a revalorizarla dentro de la disciplina.<sup>78</sup> El realismo neoclásico no ha escapado a esta tendencia al retomar el historicismo del realismo clásico para combinarlo con la sistematicidad del neorrealismo. Esto ha conducido a reconocer la historia como un factor latente que caracteriza las variables de esta teoría, además de constatar su im-

---

<sup>74</sup> Taliaferro, Jeffrey W., «Neoclassical Realism and...», *op. cit.*, N.º 39, p. 201. Resende-Santos, João, «Anarchy and the Emulation of Military Systems: Military Organization and Technology in South America, 1870-1930», en Frankel, Benjamin (ed.), *Realism: Restatements and Renewal*, Londres, Frank Cass, 1996, p. 199.

<sup>75</sup> Zakaria, Fareed, *op. cit.*, N.º 37.

<sup>76</sup> Vaughan-Williams, Nick, «International Relations and the “Problem of History”», *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 34, N.º 1, 2016, pp. 115-136. García Picazo, Paloma, *Teoría breve de relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 2006, pp. 92-96.

<sup>77</sup> Schroeder, Paul, «Historical Reality vs. Neo-Realist Theory», *International Security*, Vol. 19, N.º 1, 1994, p. 148.

<sup>78</sup> Williams, Andrew J., Amelia Hadfield y J. Simon Rofe, *International History and International Relations*, Abingdon, Routledge, 2012. Hobson, John M. y George Lawson, «What is History in International Relations?», *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 37, N.º 2, 2008, pp. 415-435.

portancia como depósito de estructuras de conocimiento.<sup>79</sup> Este planteamiento abre nuevos horizontes teóricos que permiten la incorporación del sustrato intelectual que ofrece la sociología histórica a la hora de estudiar las transformaciones históricas del Estado, así como del propio sistema internacional.<sup>80</sup> En este sentido la combinación del sistema conceptual del realismo neoclásico con las aportaciones empíricas de la sociología histórica permite abordar el proceso de *state-building* desde una perspectiva internacionalista, lo que constituye el núcleo central de esta investigación en el estudio del proceso de transformación de los Estados europeos y de EE. UU. en potencias mundiales.

### 3. ORGANIZACIÓN DEL ESPACIO, ESCALAS GEOGRÁFICAS Y CÓDIGOS GEOPOLÍTICOS

Antes de exponer qué se entiende por geopolítica en esta investigación y cómo va a utilizarse para contrastar la hipótesis planteada, es necesario realizar algunas aclaraciones previas. La primera de ellas es la relación que existe entre el paradigma realista y la geopolítica. En lo que a esto se refiere cabe apuntar que las teorías realistas se basan en una serie de presupuestos geopolíticos que algunos autores han constatado.<sup>81</sup> Sin embargo, es igual de importante señalar las divergencias entre los autores realistas sobre esta cuestión. Por ejemplo, Morgenthau rechaza la geopolítica por considerarla una pseudociencia,<sup>82</sup> mientras que otros autores, como Mearsheimer,<sup>83</sup> la integran en sus análisis al tener en cuenta la ubicación geográfica del Estado en la proyección de su poder en determinadas regiones, como también hacen los autores del realismo neoclásico.<sup>84</sup> Así, los autores realistas tienden a concebir la geopolítica en términos sistémicos, mientras que en este estudio es concebida a todas las escalas, tanto en el ámbito internacional como en el doméstico.<sup>85</sup>

---

<sup>79</sup> Meibauer, Gustav, «Neorealism, Neoclassical Realism and the Problem(s) of History», *International Relations*, 19 de julio de 2021. DOI: <https://doi.org/10.1177/00471178211033943>

<sup>80</sup> Hobson, John M., *The State and International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000. Hobden, Stephen, *International Relations and Historical Sociology: Breaking Down Boundaries*, Londres, Routledge, 1998. Hobden, Stephen y John M. Hobson (eds.), *Historical Sociology of International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

<sup>81</sup> Haslam, Jonathan, *No Virtue Like Necessity: Realist Thought in International Relations Since Machiavelli*, New Haven, Yale University Press, 2002, pp. 162-182. Gökmen, Semra R., *Geopolitics and the Study of International Relations*, Ankara, Middle East Technical University, 2010, (tesis doctoral). Dalby, Simon, «Realism and Geopolitics», en Dodds, Klaus, Merje Kuus y Joanne Sharp (eds.), *The Ashgate Research Companion to Critical Geopolitics*, Londres, Routledge, 2013, pp. 33-47.

<sup>82</sup> Morgenthau, Hans J., *La lucha por...*, *op. cit.*, N.º 65, p. 213.

<sup>83</sup> Mearsheimer, John J., *op. cit.*, N.º 51.

<sup>84</sup> Meibauer, Gustav, Linde Desmaele, Tudor Onea, Nicholas Kitchen, Michiel Foulon, Alexander Reichwein y Jennifer Sterling-Folker, *op. cit.*, N.º 28, p. 9. Taliaferro, Jeffrey W., «Neoclassical Realism and...», *op. cit.*, N.º 39, pp. 210-213.

<sup>85</sup> Giblin, Béatrice, «Hérodote, une géographie géopolitique», *Cahiers de Géographie du Québec*, Vol. 29, N.º 77, 1985, pp. 283-294.



Asimismo, se recurre a la geopolítica debido a que la organización del espacio afecta decisivamente a la configuración del poder del Estado y, por tanto, a su política exterior. La geopolítica es utilizada para analizar desde una perspectiva espacial las variables intervinientes, y examinar así cómo las presiones internacionales influyeron en la organización del espacio en Europa y Norteamérica en el marco del proceso de construcción del Estado a ambos lados del Atlántico norte.

Hechas las anteriores aclaraciones es preciso determinar el ámbito específico de la geopolítica. En este sentido es necesario señalar que existen importantes divergencias entre los especialistas en relación con el objeto, método y fundamentos de la geopolítica.<sup>86</sup> Así pues, en este trabajo se considera que la geopolítica consiste en el estudio del modo en el que los fenómenos políticos se desenvuelven en el medio geográfico, y cómo esto afecta a la organización del espacio.<sup>87</sup>

Por otro lado, cabe apuntar que existen múltiples geopolíticas al haber distintas definiciones de este concepto<sup>88</sup> que obedecen a visiones del mundo divergentes.<sup>89</sup> Esto es evidente en las grandes diferencias que hay entre las distintas escuelas de pensamiento como la geopolítica clásica,<sup>90</sup> la *Geopolitik*,<sup>91</sup> la geopolítica neoclásica,<sup>92</sup> los

---

<sup>86</sup> Cairo Carou, Heriberto, *Elementos para una geopolítica crítica de la guerra y la paz: la construcción social del conflicto territorial argentino-británico*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1993, (tesis doctoral), p. 32. Dodds, Klaus, *Global Geopolitics: A Critical Introduction*, Harlow, Pearson, 2005, pp. 27-34.

<sup>87</sup> Kristof, Ladis K. D., «The Origins and Evolution of Geopolitics», *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 4, N.º 1, 1960, pp. 15-51. Lacoste, Yves, «Géographie, géopolitique et relations internationales», *Relations Internationales*, N.º 41, 1985, pp. 39-58. Dalby, Simon, «Geopolitics, the Revolution in Military Affairs and the Bush Doctrine», *International Politics*, Vol. 46, N.º 2, 2004, p. 234. Soja, Edward W., «La organización política del espacio», *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, Vol. 13, N.º 2, 2022, pp. 385-447.

<sup>88</sup> Mamadouh, Virginie D., «Geopolitics in the Nineties: One Flag, Many Meanings», *GeoJournal*, Vol. 46, N.º 4, 1998, pp. 237-253. Murphy, Alexander, Mark Bassin, David Newman y John Agnew, «Is There a Politics to Geopolitics?», *Progress in Human Geography*, Vol. 28, N.º 5, 2004, pp. 619-640.

<sup>89</sup> Dodds, Klaus y David Atkinson (eds.), *Geopolitical Traditions: A Century of Geopolitical Thought*, Londres, Routledge, 2003. Criekemans, David, «Geopolitical Schools of Thought: A Concise Overview from 1890 till 2020, and beyond», en Criekemans, David (ed.), *Geopolitics and International Relations: Grounding World Politics Anew*, Leiden, Brill Nijhoff, 2022, pp. 97-155.

<sup>90</sup> Kjellén, Rudolf, «Studier öfver Sveriges politiska gränser», *Ymer*, N.º 19, 1899, pp. 183-331. Ídem., *Der Staat als Lebensform*, Leipzig, S. Hirzel, 1917. Ratzel, Friedrich, *Politische Geographie*, Munich, R. Oldenbourg, 1903. Mahan, Alfred T., *La influencia del poder naval en la historia*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2007. Mackinder, Halford J., «The Geographical Pivot of History», *Geographical Journal*, Vol. 23, N.º 4, 1904, pp. 421-444.

<sup>91</sup> Maull, Otto, *Politische Geographie*, Berlín, Borntraeger, 1925. Dix, Arthur, *Geografía política*, Barcelona, Labor, 1929. Haushofer, Karl, Erich Obst, Hermann Lautensach y Otto Maull, *Bausteine zur Geopolitik*, Berlín, Kurt Vowinckel Verlag, 1928. Hennig, Richard y Leo Körholz, *Einführung in die Geopolitik*, Leipzig, B.G. Teubner, 1934. Ver también: Weigert, Hans W., *Geopolítica*, Oxford, Oxford University Press, 1942. Murphy, David T., *The Heroic Earth. Geopolitical Thought in Weimar Germany, 1918-1933*, Kent, The Kent State University Press, 1997.

<sup>92</sup> Cohen, Saul B., *Geography and Politics in a World Divided*, Nueva York, Random House, 1963. Peltier, Louis C. y George E. Percy, *Military Geography*, Princeton, Van Nostrand, 1966. Gray,

críticos de la geopolítica neoclásica,<sup>93</sup> la geografía política marxista,<sup>94</sup> la geopolítica radical nacida en Francia al calor de la guerra de Vietnam,<sup>95</sup> y la geopolítica crítica surgida entre las décadas de 1980 y 1990.<sup>96</sup> En las últimas décadas han emergido nuevas corrientes de pensamiento geopolítico, especialmente en el seno de la geopolítica crítica, como la *green geopolitics*,<sup>97</sup> la geopolítica feminista,<sup>98</sup> la geopolítica decolonial<sup>99</sup> o la geopolítica postcolonial.<sup>100</sup> Junto a estos enfoques críticos han aparecido recientemente diferentes obras que han renovado y reivindicado la geopolítica clásica y neoclásica.<sup>101</sup>

---

Colin S., *The Geopolitics of the Nuclear Era*, Nueva York, Crane Russak, 1977. Harkavy, Robert E., *Great Power Competition for Overseas Bases: The Geopolitics of Access Diplomacy*, Elmsford, Pergamon Press, 1982. Zoppo, Ciro E. y Charles Zorgbibe (eds.), *On Geopolitics: Classical and Nuclear*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 1985.

<sup>93</sup> O'Loughlin, John y Henning Heske, «From "Geopolitik" to "géopolitique": Converting a Discipline for War to a Discipline for Peace», en Kliot, Nurit y Stanley Waterman (eds.), *The Political Geography of Conflict and Peace*, Londres, Pinter, 1991, pp. 37-59. O'Loughlin, John y Herman van der Wusten, «Geography, War and Peace: Notes for a Contribution to a Revived Political Geography», *Progress in Human Geography*, Vol. 10, N.º 4, 1986, pp. 484-510.

<sup>94</sup> Harvey, David, *Social Justice and the City*, Londres, Arnold, 1973. Ídem., «The Geography of Capitalist Accumulation: A Reconstruction of the Marxian Theory», *Antipode*, Vol. 7, N.º 2, 1975, pp. 9-21.

<sup>95</sup> Lacoste, Yves, «An Illustration of Geographical Warfare: Bombing of the Dikes on the Red River, North Vietnam», *Antipode*, Vol. 5, N.º 2, 1973, pp. 1-13. Ídem., «Enquête sur le bombardement des digues du fleuve Rouge (Vietnam, été 1972). Méthode d'analyse et réflexions d'ensemble», *Hérodote*, N.º 1, 1976, pp. 86-117.

<sup>96</sup> Kuus, Merje, «Critical Geopolitics», en *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.137> Ó Tuathail, Gearóid, «Una reflexión sobre las críticas a la Geopolítica Crítica», *Geopolítica(s) Revista de estudios sobre espacio y poder*, Vol. 12, N.º 3, 2021, pp. 191-206. Ídem., *Critical Geopolitics*, Minneapolis, Borderlines, 1996. Dalby, Simon, «Critical Geopolitics: Discourse, Difference and Dissent», *Environment and Planning D: Society and Space*, Vol. 9, N.º 3, 1991, pp. 261-283. Ídem., «Critical Geopolitics», en O'Loughlin, John (ed.), *Dictionary of Geopolitics*, Westport, Greenwood Press, 1994, pp. 56-58. Agnew, John y Stuart Corbridge, *Mastering Space. Hegemony, Territory and International Political Economy*, Londres, Routledge, 1995.

<sup>97</sup> Dalby, Simon, *Anthropocene Geopolitics: Globalization, Security, Sustainability*, Ottawa, University of Ottawa Press, 2020. Luke, Timothy W., «Spinning Anthropocenarios: Climate Change Narratives as Geopolitics in the Late Holocene», *Spectra*, Vol. 6, N.º 2, 2018, pp. 42-57.

<sup>98</sup> Gilmartin, Mary y Eleonore Kofman, «Critically Feminist Geopolitics», en Staeheli, Lynn A., Eleonore Kofman y Linda J. Peake (eds.), *Mapping Women, Making Politics: Feminist Perspectives on Political Geography*, Londres, Routledge, 2004, pp. 113-125. Dixon, Deborah P., *Feminist Geopolitics: Material States*, Abingdon, Routledge, 2016.

<sup>99</sup> McEwan, Cheryl, *Postcolonialism, Decoloniality and Development*, Londres, Routledge, 2018.

<sup>100</sup> Sidaway, James D., «Decolonizing Border Studies?», *Geopolitics*, Vol. 24, N.º 1, 2019, pp. 270-275.

<sup>101</sup> Kaplan, Robert D., *La venganza de la geografía*, Barcelona, RBA, 2017. Kelly, Phil, *Classical Geopolitics: A New Analytical Model*, Stanford, Stanford University Press, 2016. Sempa, Francis P., *Geopolitics: From the Cold War to the 21st Century*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2002. Black, Jeremy, *Geopolitics and the Quest for Dominance*, Bloomington, Indiana University Press, 2016. Gray, Colin S. y Geoffrey Sloan (eds.), *Geopolitics, Geography and Strategy*, Londres, Frank Cass, 1999. Grygiel, Jakub J., *Great Powers and Geopolitical Change*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2006. Morgado, Nuno, «Vindicating Neoclassical Geopolitics. Challenging

A diferencia de las corrientes geopolíticas antes citadas, el punto de vista de esta investigación es un tanto ecléctico. Así, en primer lugar, cabe señalar que se parte de la premisa de que no existen procesos puramente espaciales que precedan, influyan e incluso determinen los procesos sociales y políticos que se desarrollan sobre ellos.<sup>102</sup> El espacio es una realidad social construida, y como tal implica, contiene y disimula las relaciones sociales, además de reflejar las relaciones de poder al ser estas el resultado de superestructuras sociales como el Estado. De esta manera el espacio es ordenado de acuerdo con los requerimientos específicos de estas estructuras.<sup>103</sup> Por ejemplo, el Estado desarrolla sus propias instituciones en diferentes ámbitos por medio de las que organiza el espacio con el establecimiento de fronteras no sólo políticas, como las que separan países, sino también a través de demarcaciones fiscales, judiciales, aduaneras, monetarias, administrativas, sanitarias, etc. La geografía física, entonces, sólo desempeña un papel condicionante al limitar las posibles configuraciones del espacio.<sup>104</sup>

Debido a lo antes expuesto la geopolítica, en contraste con los autores de la geopolítica crítica que la consideran un conjunto de prácticas discursivas,<sup>105</sup> es entendida aquí como un conjunto de prácticas imbricadas en la guerra,<sup>106</sup> la política

---

Postmodernism: A New Look at an Old Problem», *Central European Journal of International and Security Studies*, Vol. 8, N.º 4, 2014, pp. 222-250. Ídem., «Neoclassical Geopolitics: Preliminary Theoretical Principles and Methodological Guidelines», *Medjunarodni problemi*, Vol. 72, N.º 1, 2020, pp. 129-157.

<sup>102</sup> Cairo Carou, Heriberto, *op. cit.*, N.º 85, p. 60. Este planteamiento contrasta con la perspectiva geodeterminista de los autores de la *Geopolitik*. Maull, Otto, *op. cit.*, N.º 90, p. vi. Volz, Wilhelm, «Lebensraum und Lebensrecht des deutschen Volkes», *Deutsche Arbeit*, N.º 24, 1925, pp. 169-174.

<sup>103</sup> Lefebvre, Henri, *La producción del espacio*, Madrid, Capitán Swing, 2013, pp. 139, 141. Sobre la relación entre poder y espacio consultar: Hirst, Paul Q., *Space and Power: Politics, War and Architecture*, Cambridge, Polity, 2015. Claval, Paul, *Espacio y poder*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982. Crampton, Jeremy W. y Stuart Elden (eds.), *Space, Knowledge and Power: Foucault and Geography*, Aldershot, Ashgate, 2007. Foucault, Michel, *Seguridad, territorio, población*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018.

<sup>104</sup> La corriente posibilista en el pensamiento geopolítico tiene su origen en la obra del geógrafo francés Paul Vidal de la Blache. Se formó en contraposición con las corrientes geodeterministas de finales del s. XIX y principios del s. XX que se desarrollaron en Alemania y en el mundo anglosajón. El posibilismo ha encontrado su desarrollo en la obra de diferentes autores de la geopolítica y la geografía humana. Vidal de la Blache, Paul, «Les genres de vie dans la géographie humaine», *Annales de géographie*, N.º 112, 1911, pp. 289-304. Febvre, Lucien, *La Tierra y la evolución humana. Introducción geográfica a la historia*, Barcelona, Editorial Cervantes, 1925. Berdoulay, V., «Possibilism», en Kitchin, Rob y Nigel Thrift (eds.), *International Encyclopedia of Human Geography*, Ámsterdam, Elsevier, 2009, Vol. 8, pp. 312-320. Gregory, Derek, Ron Johnston, Geraldine Pratt, Michael J. Wats y Sarah Whatmore (eds.), *The Dictionary of Human Geography*, Chichester, Wiley-Blackwell, 2009, pp. 559-560.

<sup>105</sup> Ó Tuathail, Gearóid y John Agnew, «Geopolitics and Discourse: Practical Geopolitical Reasoning and American Foreign Policy», *Political Geography*, Vol. 11, N.º 2, 1992, pp. 190-204. Agnew, John y Stuart Corbridge, *op. cit.*, N.º 95, p. 47.

<sup>106</sup> La relación entre la geopolítica y la guerra ya fue señalada por los autores alemanes al referirse a la *Wehr-Geopolitik*. Posteriormente, durante la Guerra Fría, los autores de la geopolítica neoclá-

(exterior y doméstica) y la diplomacia que se manifiestan en el modo de organizar el espacio. Así pues, la geopolítica es considerada en términos estratégicos al tener como base y fundamento el saber geográfico que es por definición un saber estratégico.<sup>107</sup> Por esta razón la geopolítica tiene, también, un carácter instrumental en esta investigación al constituir un método que permite enfocar espacialmente los fenómenos sociales, gracias a lo cual es posible dilucidar la lógica geopolítica a la que obedecen.<sup>108</sup>

Para contrastar la hipótesis de la investigación son asumidas las escalas doméstica e internacional. Sin embargo, estas escalas están precedidas por niveles de análisis espaciales más específicos. La articulación de estos niveles de análisis responde, a su vez, a distintos niveles de conceptualización, lo que sirve para examinar las interrelaciones que existen entre estos.<sup>109</sup> En esta investigación dichos niveles de conceptualización vienen determinados por el marco teórico adoptado, pero también son sugeridos por el propio objeto de estudio. De esta forma, existe una correspondencia entre los niveles de análisis espaciales y los niveles de conceptualización que el realismo neoclásico establece con las interacciones entre la primera, segunda y tercera imagen.

Por tanto, el análisis diatópico que aquí se plantea combina diferentes escalas y conjuntos espaciales que se superponen.<sup>110</sup> En este sentido las transformaciones en la organización del espacio interno de los Estados europeos y de EE. UU. se inscriben en un sistema de relaciones más amplio que abarca el sistema internacional. Esto requiere que sea utilizada la pequeña escala al abarcar el análisis de conjuntos espaciales muy amplios como es el sistema internacional y las unidades que lo componen. Se trata, entonces, de un nivel de análisis espacial que guarda correspondencia con los niveles de conceptualización de la tercera y segunda imagen respectivamente.

---

sica reformularon esta relación a través de los estudios estratégicos. Yves Lacoste replanteó esta relación desde una perspectiva radical en la década de 1970. Haushofer, Karl, *Webr-Geopolitik: geographische Grundlagen einer Wehrkunde*, Berlín, Junker und Dünnhaupt, 1932. Ídem., «Geopolitik Becomes Geopolitik of War», en Dorpalen, Andreas (ed.), *The World of General Haushofer: Geopolitics in Action*, Port Washington, Kennikat Press, 1966, pp. 23-24. Banse, Ewald, *Raum und Volk im Weltkrieg: Gedanken über eine nationale Wehrlehre*, Oldenburg, Stalling, 1932. Franke, Hermann, *Handbuch der neuzeitlichen Webrwissenschaften*, Berlín y Leipzig, Walter de Gruyter, 1936, Vol. 1, p. 112 y siguientes. Niedermayer, Oskar von, *Webrgeographie*, Berlín, Steiniger, 1942. Ídem., «Webrgeographie am Beispiel Sowjetrußlands», *Zeitschrift der Gesellschaft für Erdkunde*, N.º 8, 1940, pp. 1-29. Cohen, Saul B., *op. cit.* Peltier, Louis C. y George E. Percy, *op. cit.* Gray, Colin S., *op. cit.* Lacoste, Yves, *La geografía: un arma para la guerra*, Barcelona, Anagrama, 1977.

<sup>107</sup> *Ibidem.*

<sup>108</sup> Grabowsky, Adolf, «Das Problem der Geopolitik», *Zeitschrift für Politik*, Vol. 22, 1933, pp. 765-802.

<sup>109</sup> Lacoste, Yves, «Géographie, géopolitique et...», *op. cit.*, N.º 86, p. 48.

<sup>110</sup> Foucher, Michel, *L'invention des frontières*, París, F.E.D.N., 1986, pp. 44-47.

En este estudio las prácticas geopolíticas en la guerra, la política doméstica y la diplomacia sirven para explicar las interacciones entre el sistema y los cambios que se dan en el nivel de la unidad. Para ello es analizada la organización del sistema internacional para aclarar las presiones exteriores que recibieron, por un lado, los Estados europeos al principio de la época moderna, y por otro lado EE. UU. en la época contemporánea. De este modo, las prácticas geopolíticas en la guerra, la política doméstica y la diplomacia permiten dilucidar qué tipo de transformaciones impulsaron las presiones sistémicas en la organización del espacio interno de los Estados. Esto sirve para examinar desde una perspectiva espacial las variables intervinientes en el marco del proceso de *state-building*, y clarificar así cómo se forman las grandes potencias a través de la organización de su espacio interno.

Asimismo, las prácticas geopolíticas conforman una suerte de códigos geopolíticos que constituyen una forma particular de razonamiento basado en una serie de presuposiciones político-geográficas sobre la seguridad del Estado o de un grupo de Estados, así como sobre las potenciales amenazas y las posibles respuestas. Las élites estatales, tanto civiles como militares, desarrollan estos códigos a través de su práctica geopolítica cotidiana en la organización del espacio. Así, cada país tiene sus propios códigos geopolíticos que están condicionados tanto por la posición geográfica que ocupa como por su posición en la estructura de poder internacional, todo lo cual también condiciona las escalas geográficas (local, regional y mundial) en las que opera.<sup>111</sup>

Los códigos geopolíticos son importantes para analizar la política exterior de las grandes potencias del s. XXI. Esto es debido a que la política exterior es una práctica geopolítica que moldea el espacio internacional. Aunque existen diferentes formas de entender la política exterior, en esta investigación es concebida como la visión que un país tiene del lugar que ocupa en el mundo, su interés nacional y el modo de defenderlo, todo lo cual orienta la conducción de la acción exterior del Estado.<sup>112</sup> Esta visión conforma la imagen nacional,<sup>113</sup> y se articula a través de los códigos geopolíti-

---

<sup>111</sup> Taylor, Peter J., *Geopolitics Revived*, Newcastle upon Tyne, University of Newcastle upon Tyne, 1988, pp. 22-23. Ídem., *Britain and the Cold War: 1945 as Geopolitical Transition*, Londres, Pinter Publishers Limited, 1990, p. 13. Cairo Carou, Heriberto, *op. cit.*, N.º 85, pp. 40-42. Gaddis, John L., *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy during the Cold War*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. ix. Rae, Norman G. D., *Reinventing Geopolitical Codes in the Post-Cold War World With Special Reference to International Terrorism*, Glasgow, University of Glasgow, 2007, (tesis doctoral), pp. 19-20. Flint, Colin y Peter J. Taylor, *Political Geography: World-Economy, Nation-State and Locality*, Abingdon, Routledge, 2018, pp. 51-52. Flint, Colin, *Introduction to Geopolitics*, Abingdon, Routledge, 2022, pp. 50-54.

<sup>112</sup> Morin, Jean-Frédéric y Jonathan Paquin, *Foreign Policy Analysis: A Toolbox*, Cham, Palgrave Macmillan, 2018, p. 3.

<sup>113</sup> El concepto de imagen nacional está tomado de Boulding, Kenneth E., «National Images and International Systems», *Journal of Conflict Revolution*, Vol. 3, N.º 2, 1959, pp. 120-131.

cos del país al reflejar los mapas geográficos mentales de las élites en su interpretación de la realidad.<sup>114</sup> Tanto la ubicación geográfica del Estado<sup>115</sup> como su posición en la estructura de poder internacional moldean dicha visión al definir el interés nacional y el alcance geopolítico del mismo.

Los factores que condicionan la política exterior hacen que esta se desenvuelva conforme a requerimientos geoestratégicos. En lo que a esto se refiere cabe decir que la geoestrategia, término acuñado por Frederick L. Schuman,<sup>116</sup> es un ámbito específico dentro de la geopolítica que describe la orientación geográfica de la política exterior del Estado, es decir, dónde proyecta el Estado su poder militar y su actividad exterior, así como los medios, procedimientos y acciones para alcanzar los fines de dicha política.<sup>117</sup> De esta forma es analizada la política exterior de las principales potencias actuales, y el modo en el que estas organizan sus relaciones en el escenario

---

<sup>114</sup> Un mapa geográfico mental es una estructura mental que opera como marco de referencia al filtrar la información que la persona recibe de su entorno geográfico a la hora de tomar decisiones en la política exterior. Henrikson, Alan K., «The Geographical Mental Maps of American Foreign Policy Makers», *International Political Science Review*, Vol. 1, N.º 4, 1980, pp. 495-530. Gould, Peter y Rodney White, *Mental Maps*, Londres, Routledge, 2005, p. 29. Eaton, Richard, «Probing Strategic Images: A New Approach to Geographical Analysis», Philadelphia, International Studies Association, 1981, (ponencia). Tuan, Yi-Fu, «Images and Mental Maps», *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 65, N.º 2, 1975, pp. 205-213. Vinha, Luis da, «Charting Geographic Mental Maps in Foreign Policy Analysis: A Literature Review», *Human Geographies*, Vol. 6, N.º 1, 2012, pp. 5-17. Ídem., *Geographic Mental Maps and Foreign Policy Change: Re-Mapping the Carter Doctrine*, Berlín, De Gruyter Oldenbourg, 2017, pp. 73-90. Ídem., «Assesing the Conceptual “Goodness” of Geographic Mental Maps for Foreign Policy Analysis», *Romanian Review on Political Geography*, Vol. 13, N.º 2, 2011, pp. 133-148. Ídem., «Georeferencing Foreign Policy: The Role of Geographic Mental Maps in Foreign Policy Decision-Making», en *WISC – Third Global International Studies Conference: World Crisis: Revolution or Evolution in the International Community?*, Porto, University of Porto, 2011, (ponencia). Crikemans, David y Manuel Duran, «Mental maps, geopolitics and foreign policy analysis: basic analytical framework and application to sub-state diplomacy in the Mediterranean», en *WISC – Third Global International Studies Conference: World Crisis: Revolution or Evolution in the International Community?*, Porto, University of Porto, 2011, pp. 1-57, (ponencia).

<sup>115</sup> La ubicación geográfica es un factor geopolítico muy relevante, sobre todo en la medida en que está relacionada con la existencia de centros geográficos del poder mundial. Junto a este factor también está la extensión territorial, la configuración de las fronteras, las distancias, las comunicaciones, los recursos naturales disponibles, la población, etc. Sobre el concepto de centro geográfico del poder mundial consultar: López, José Ignacio, «La geopolítica alemana», *Revista Universidad Eafit*, Vol. 33, N.º 94, 1994, pp. 31-42.

<sup>116</sup> Schuman, Frederick L., «Let Us Learn Our Geopolitics», *Current History*, Vol. 2, N.º 9, 1942, pp. 161-165.

<sup>117</sup> Célérier, Pierre, *Géopolitique et géostratégie*, París, Presses Universitaires de France, 1961, pp. 9-10. Brzezinski, Zbigniew, *Game Plan: A Geostrategic Framework for the Conduct of the U.S.-Soviet Contest*, Boston, The Atlantic Monthly Press, 1986, p. xiv. Sloan, Geoffrey y Colin S. Gray, «Why Geopolitics?», en Gray, Colin S. y Geoffrey Sloan (eds.), *Geopolitics, Geography and Strategy*, Londres, Frank Cass, 1999, p. 3. Grygiel, Jakub J., *op. cit.*, N.º 100, p. 22. Baños, Pedro, *Así se domina el mundo. Desvelando las claves del poder mundial*, Barcelona, Ariel, 2018, p. 15.

geopolítico internacional para proteger sus respectivos intereses.<sup>118</sup> A través de este procedimiento se busca esclarecer los principales desafíos que las principales potencias plantean a Europa y cómo esta puede afrontarlos.

#### 4. LA FORMACIÓN DE LAS POTENCIAS MUNDIALES EUROPEAS: EL SISTEMA DE ESTADOS MODERNO Y LAS PRÁCTICAS GEOPOLÍTICAS

Este apartado explica cómo se formaron las potencias mundiales europeas, para lo cual analiza la aparición del sistema de Estados moderno y la dinámica de competición entre países. Tras esto son estudiadas las diferentes prácticas geopolíticas con las que los Estados europeos se territorializaron como respuesta a los desafíos exteriores, y cómo esto repercutió en sus capacidades internas.<sup>119</sup>

##### 4.1. La formación del sistema de Estados moderno

Aunque suelen subrayarse las diferencias y rupturas entre el mundo medieval y el mundo moderno, es imposible obviar que las prácticas políticas de la élite gobernante medieval guardan semejanza con muchas de las prácticas que posteriormente se desarrollaron en el sistema de Estados moderno.<sup>120</sup> Algunas de estas son la autoayuda, la política de poder, el establecimiento de alianzas, las esferas de influencia, la conquista territorial, etc. Todo esto se produjo en un contexto en el que no existía una autoridad central con la capacidad efectiva para regular las relaciones entre las diferentes unidades políticas, circunstancia que favoreció la conflictividad y la fragmentación. Este escenario facilitó que los monarcas europeos, a través de los nacientes Estados coordinadores, consolidasen su posición política y estableciesen las bases del sistema internacional moderno.

Puede decirse que, en la Europa occidental, al final de la Edad Media, imperaba a efectos prácticos una suerte de anarquía que todavía no era internacional al no haber una clara distinción entre los asuntos externos y los asuntos internos, pues no existían las fronteras políticas. Lo que predominaban, por el contrario, eran zonas fronterizas

---

<sup>118</sup> El realismo neoclásico integra la geoestrategia en sus análisis a la hora de estudiar la política exterior de los Estados. Meibauer, Gustav, Linde Desmaele, Tudor Onea, Nicholas Kitchen, Michiel Foulon, Alexander Reichwein y Jennifer Sterling-Folker, *op. cit.*, N.º 28, p. 9.

<sup>119</sup> Este punto de vista ya fue avanzado previamente en: Vidal Pérez, Esteban, «El papel del Estado territorial en el auge de Occidente: una aproximación geopolítica», *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, Vol. 21, N.º 1, 2022. DOI: <https://doi.org/10.15304/riips.21.1.7996> Ídem., *Auge y hegemonía...*, *op. cit.*, N.º 7.

<sup>120</sup> Fischer, Markus, «Feudal Europe, 800-1300: Communal Discourse and Conflictual Practices», *International Organization*, Vol. 48, N.º 2, 1992, p. 461.

donde se superponían las jurisdicciones y los controles de diferentes señores.<sup>121</sup> La propia estructura constitucional medieval reconocía el uso de la fuerza a los miembros de la comunidad legal debido a que nadie ostentaba el monopolio de la violencia legítima.<sup>122</sup> Así, pese a que formalmente existían instituciones que, como la Iglesia y el Imperio, reclamaban el derecho a gobernar sobre todas las demás unidades políticas, en la práctica se dio una situación de anarquía debido a que nadie era capaz de afirmar dicha supremacía.

La desintegración del orden medieval favoreció la aparición de multitud de unidades políticas de diferente naturaleza, y con ello una mayor fragmentación geopolítica que contribuyó a que prevaleciese una intensa competición entre estas unidades. Esto explica que en el s. xiv hubiera aproximadamente un millar de unidades políticas independientes en esta región, cifra que se redujo a 500 en el s. xvi.<sup>123</sup> Esto se tradujo en el aumento de la frecuencia de la guerra. Por ejemplo, las principales potencias europeas (Gran Bretaña, Francia, Países Bajos, España, etc.) estuvieron en guerra la mayor parte del tiempo entre 1550 y 1700.<sup>124</sup> Aunque la fragmentación geopolítica se redujo con el paso del tiempo, esto no impidió que entre 1400 y 1800 estallase un conflicto internacional importante cada 2 ó 3 años.<sup>125</sup> Estas presiones externas contribuyeron a que las élites estatales adoptasen nuevas prácticas geopolíticas con las que reorganizar el espacio para movilizar los recursos disponibles, todo ello con el propósito de garantizar la seguridad. De esta forma las principales monarquías europeas lograron consolidar sus respectivos Estados.

---

<sup>121</sup> Fourquin, Guy, *Lordship and Feudalism in the Middle Ages*, Nueva York, Pica Press, 1976, p. 93. Louis, François, *Histoire des relations internationales: Le moyen age*, París, Hachette, 1953, pp. 139-140. Fischer, Markus, *op. cit.*, N.º 119, p. 439.

<sup>122</sup> Brunner, Otto, *Land and Lordship: Structures of Governance in Medieval Austria*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1992, p. 210. Teschke, Benno, *The Myth of 1648: Class, Geopolitics and the Making of Modern International Relations*, Londres, Verso, 2003, p. 58.

<sup>123</sup> Hale, John R., *Guerra y sociedad en la Europa del Renacimiento 1450-1620*, Madrid, Ministerio de Defensa, 1990, p. 22. Tilly, Charles, «Reflections on the...», *op. cit.*, N.º 14, p. 15.

<sup>124</sup> Wright, Quincy, *A Study of War*, Chicago, University of Chicago Press, 1942, Vol. 1, pp. 634, 641, 653. Levy, Jack S., *War and the Modern Great Power System, 1495-1975*, Lexington, University Press of Kentucky, 1983. Hoffman, Philip T., *¿Por qué Europa conquistó el mundo?*, Barcelona, Crítica, 2016, p. 25. Tallett, Frank, *War and Society in Early-Modern Europe, 1495-1715*, Londres, Routledge, 2001, p. 13. Corvisier, André, «Guerre et mentalité au xvii<sup>e</sup> siècle», *xvii<sup>e</sup> Siècle*, N.º 148, 1985, pp. 220-221.

<sup>125</sup> Beer, Samuel H., *Modern Political Development*, Nueva York, Random House, 1974, pp. 12-15. Small, Melvin y Joel D. Singer, *Resort to Arms. International and Civil Wars, 1816-1980*, Beverly Hills, Sage, 1982, pp. 59-60. Cusack, Thomas R. y Wolf-Dieter Eberwein, «Prelude to War: Incidence, Escalation and Intervention in International Disputes, 1900-1976», *International Interactions*, Vol. 9, N.º 1, 1982, pp. 9-28. Sivard, Ruth L., *World Military and Social Expenditures*, Washington D.C., World Priorities, 1986, p. 26. Tilly, Charles, *Coerción, capital y...*, *op. cit.*, N.º 14, p. 109. Uralnis, Boris Ts., *Войны и народонаселение Европы*, Moscú, Издательство социально-экономической литературы, 1960.



Así pues, la formación del sistema de Estados se produjo entre los s. xv y xvii.<sup>126</sup> En este periodo histórico las presiones exteriores fueron especialmente intensas, tal y como se infiere de la elevada competición entre potencias antes apuntada. Sin embargo, los cambios que se produjeron en el nivel de la unidad, y que posteriormente transformaron el medio exterior con la emergencia del moderno sistema internacional, no deben ser desvinculados del papel de la geomorfología de Europa occidental. Esto es debido a que la consolidación de los Estados coordinadores fue posible en gran medida gracias a las condiciones de aislamiento relativo entre las islas de población que constituyeron sus respectivos núcleos originarios.<sup>127</sup> Las separaciones impuestas por montañas, pantanos, páramos arenosos, pero también por un mar de bosques, dieron origen a una sucesión de islas de población que salpicaron la geografía europea.<sup>128</sup> Además, estos obstáculos geográficos favorecieron la diversidad étnica y cultural con el desarrollo de diferentes grupos humanos gracias al aislamiento que propiciaron. Por tanto, la morfología geográfica de Europa facilitó la fragmentación política y la cristalización de un sistema internacional de Estados.

La geomorfología europea repercutió tanto en la elevada fragmentación del escenario geopolítico, como en el aumento de los costes de expansión, lo que impidió el surgimiento de un imperio a escala europea, o que un Estado alcanzase la hegemonía y dominase al resto.<sup>129</sup> Como consecuencia de esto, los Estados que se adaptaron con éxito a las condiciones del medio internacional contaron con unas capacidades internas similares para garantizar su supervivencia, tal y como sucedió con las principales potencias. Esto transformó las relaciones europeas en la medida en que los diferentes Estados trataban de contenerse mutuamente, lo que cristalizó en la noción de equilibrio de poder a través del desarrollo de un sistema de alianzas y coaliciones que se contrarrestaban entre sí.<sup>130</sup> Todo esto contribuyó al mantenimiento de la fragmentación geopolítica y, en definitiva, a la formación del sistema internacional moderno.

---

<sup>126</sup> Anderson, Matthew S., *The Origins of the Modern European State System, 1494-1618*, Harlow, Longman, 1998.

<sup>127</sup> Pounds, Norman J. y Sue S. Ball, «Core-Areas and the Development of the European States System», *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 54, N.º 1, 1964, pp. 24-40. Jones, Eric L., *El milagro europeo. Entorno, economía y geopolítica en la historia de Europa y Asia*, Madrid, Alianza, 1991. Storey, David, *Territory: The Claiming of Space*, Harlow, Pearson Education, 2001, p. 28.

<sup>128</sup> Duby, Georges, *The Early Growth of the European Economy*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1974, p. 7. Herlihy, David, «Ecological Conditions and Demographic Change», en DeMolen, Richard L. (ed.), *One Thousand Years: Western Europe in the Middle Ages*, Boston, Houghton Mifflin, 1974, p. 14. Le Roy Ladurie, Emmanuel, *The Territory of the Historian*, Hassocks, The Harvester Press, 1979, p. 179. Kamen, Henry, *The Iron Century: Social Change in Europe 1500-1660*, Londres, Cardinal, 1976.

<sup>129</sup> Wesson, Robert G., *State Systems: International Pluralism, Politics and Culture*, Nueva York, The Free Press, 1978, p. 111. Kennedy, Paul, *op. cit.*, N.º 52, p. 54.

<sup>130</sup> Vidal Pérez, Esteban, «Fragmentación geopolítica y equilibrio de poder en el auge de Occidente», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N.º 42, diciembre de 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.17103/reei.42.05>

Por tanto, según lo antes expuesto se infiere que la combinación de las condiciones de la geografía física, la configuración del escenario geopolítico europeo y las interacciones entre las unidades políticas propiciaron la transformación de la constitución interna de estas últimas por medio de su territorialización, lo que posteriormente desembocó en la formación del sistema de Estados.<sup>131</sup>

En suma, la territorialización estatal fue decisiva en la constitución del moderno sistema de Estados al establecer la distinción entre los ámbitos doméstico e internacional, lo que conllevó la reordenación del escenario geopolítico en el que hasta entonces se habían desarrollado las relaciones intereuropeas al convertirse en un espacio internacional. Este cambio estuvo unido a una serie de prácticas geopolíticas que son expuestas a continuación, así como a la reordenación del Derecho de Gentes con la sustitución del criterio de *iusta causa* por el de *iustus hostis* para determinar una guerra justa.<sup>132</sup> De esta forma el Estado se convirtió en el único actor legítimo para hacer la guerra, y con ello en el principal actor de las relaciones internacionales.

## 4.2. Las prácticas geopolíticas

A continuación, son analizadas las distintas prácticas geopolíticas en la guerra, la política doméstica y la diplomacia para aclarar el modo en el que influyeron en la configuración espacial del poder del Estado, así como en las relaciones entre el Estado y la sociedad para, así, dilucidar las transformaciones que atravesaron los principales Estados europeos de la temprana edad moderna para convertirse en potencias mundiales.

### 4.2.1. Las prácticas geopolíticas en la guerra

La importancia de la guerra en la experiencia europea radica en que contribuyó de forma decisiva a la territorialización del Estado mediante el establecimiento y mantenimiento de las fronteras exteriores. De esta forma el Estado impuso un control exclusivo sobre el espacio geográfico que reclamaba como propio y, por tanto, sobre su población y recursos. Todo esto fue posible gracias a que los monarcas contaron con sus propios ejércitos de mercenarios en la medida en que lograron reunir los medios económicos necesarios para financiarlos. El establecimiento de impuestos,

---

<sup>131</sup> El proceso de formación del sistema de Estados puede resumirse como el resultado de las interacciones estratégicas entre países. Este punto de vista fue presentado a principios de la década de 1980. Zolberg, Aristide R., «Strategic Interactions and the Formation of Modern States: France and England», *International Social Science Journal*, Vol. 32, N.º 4, 1980, pp. 687-716.

<sup>132</sup> Schmitt, Carl, *El nomos de...*, *op. cit.*, N.º 4, pp. 125-127.

como el *scutagium*,<sup>133</sup> y la concentración de poder en términos políticos y territoriales permitió que los reyes expandieran estos ejércitos.

Sin embargo, el punto de inflexión para la posterior demarcación de fronteras fue la formación de los primeros ejércitos permanentes. Esto se produjo como resultado de dos fenómenos interrelacionados. Por un lado, la revolución de la infantería del s. XIV que favoreció el crecimiento de los ejércitos,<sup>134</sup> y por otro lado los problemas de orden público que se producían con los excombatientes desmovilizados al final de cada guerra. Esto último indujo la creación del primer ejército permanente de la mano del rey de Francia, Carlos VII, al final de la guerra de los Cien Años para impedir que los combatientes licenciados generasen desórdenes en el reino.<sup>135</sup>

Los ejércitos permanentes aumentaron el poder de los monarcas quienes los utilizaron para suprimir a los pequeños ejércitos privados de los señores, tal y como hicieron Enrique VII de Inglaterra, Luis XI de Francia o los reyes católicos. Esto ocurrió al mismo tiempo que asumieron la prerrogativa exclusiva de declarar la guerra, como hizo Carlos VII en Francia. Por tanto, la guerra y los ejércitos permanentes desempeñaron un papel importante en la organización del espacio del Estado con la afirmación de su autoridad a nivel interno y externo. Por un lado, los conflictos entre el centro y la periferia permitieron al Estado eliminar a sus rivales internos. Y, por otro lado, las guerras internacionales se desarrollaron en torno a la disputa de territorios entre distintos Estados. De esta manera, los conflictos exteriores consistían en la afirmación de la jurisdicción exclusiva del Estado sobre su espacio geográfico. Por tanto, la guerra, tanto si era interior como exterior, formó «[...] parte de un proceso de autodefinición territorial dentro de unas fronteras más o menos tradicionales y de unas lenguas aproximadamente nacionales [...]».<sup>136</sup> El ejército permanente fue el protagonista imprescindible de dicho proceso.

La guerra y los ejércitos permanentes han sido los instrumentos a través de los que el Estado ha afirmado su derecho exclusivo a gobernar el espacio geográfico que reclama como propio. De esta forma fue posible la imposición de un orden interno con el establecimiento de una jurisdicción común para todo el territorio del Estado. Junto a la eliminación de los obstáculos internos, como sucedía con aquellos actores que disputaban al Estado su autoridad, la guerra fue una forma de buscar una unidad

---

<sup>133</sup> Round, John H., «Scutage», en *The Encyclopædia Britannica*, Cambridge, Cambridge University Press, 1911, Vol. 24, pp. 517-518.

<sup>134</sup> Rogers, Clifford, «The Military Revolutions of the Hundred Years War», en Rogers, Clifford J. (ed.), *The Military Revolution Debate: Readings on the Military Transformation of Early Modern Europe*, Boulder, Westview, 1995, pp. 60-61.

<sup>135</sup> Vagts, Alfred, *A History of Militarism: Civilian and Military*, Meridian Books, 1959, p. 46. Hintze, Otto, «Organización Militar y Organización del Estado», *Relaciones Internacionales*, N.º 5, 2007, p. 14. <http://hdl.handle.net/10486/678496> (Consultado el 4 de julio de 2022).

<sup>136</sup> Hale, John R., *op. cit.*, N.º 122, p. 22.

geopolítica coherente que pusiese fin a la dispersión y fragmentación geográfica del Estado. Esto último era algo habitual debido a que la construcción del Estado se forjó en torno a los dominios dispersos de la corona, así como a partir de múltiples unidades políticas independientes, de tal forma que estas regiones periféricas dificultaban la movilización de recursos y la formulación de la estrategia exterior del Estado.<sup>137</sup> Por tanto, la guerra sirvió para integrar políticamente y centralizar territorialmente estos enclaves dispersos, e incorporarlos así a las redes políticas, militares y fiscales del Estado, tal y como la dinastía Valois hizo en Picardía.<sup>138</sup>

La guerra internacional ha servido para delimitar el ámbito geográfico de actuación del Estado frente a otros actores externos, así como el marco de su desarrollo social. En lo que a esto respecta el Estado territorial y soberano fue el resultado de, por un lado, las luchas por el poder en la esfera internacional, y, por otro, de su ubicación geográfica y de sus relaciones generales con los restantes Estados.<sup>139</sup> Esto se debe a que la guerra no puede ser desvinculada del medio geográfico en el que tiene lugar,<sup>140</sup> pues este condiciona al mismo tiempo su desarrollo y la configuración espacial del Estado. De hecho, históricamente la guerra ha tenido un componente territorial que se refleja en el ánimo de las partes beligerantes de controlar la totalidad o una parte del territorio del adversario. La territorialización del Estado agravó esta dinámica en la medida en que la tierra pasó a ser un elemento constitutivo de esta institución. Como consecuencia de esto las guerras internacionales ya no giraban en torno a quién debía lealtad a quién, o quién llevaba determinada corona, sino que se convirtieron en conflictos por la conquista de territorio en los que este era valorado por su potencial económico y estratégico.<sup>141</sup>

La conquista territorial estaba ligada a una serie de «[...] demandas contrapuestas: la necesidad de aumentar el control interior en aras de la seguridad y del buen funcionamiento de la economía, y la necesidad de tomar posesión o, al menos, vigilar la administración del territorio recién adquirido».<sup>142</sup> Inevitablemente esto conduce a la organización del espacio conforme a las necesidades de seguridad del Estado. Así es como los ejércitos permanentes, a través de la guerra, establecieron fronteras exteriores de cuya defensa se encargaron. Tanto el trazado de las fronteras como su defensa

---

<sup>137</sup> Elliott, J. H., «A Europe of Composite Monarchies», *Past and Present*, N.º 137, 1992, pp. 48-71. Asch, Ronald G., «War and State-building», en Tallett, Frank y D. J. B. Trim (eds.), *European Warfare, 1350-1750*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 327.

<sup>138</sup> Potter, David, *War and Government in the French Provinces: Picardy 1470-1560*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.

<sup>139</sup> Hintze, Otto, *Historia de las...*, *op. cit.*, N.º 14, p. 18.

<sup>140</sup> Thrift, Nigel y Dean Forbes, «A Landscape with Figures: Political Geography with Human Conflict», *Political Geography Quarterly*, Vol. 2, N.º 3, 1983, pp. 247-263.

<sup>141</sup> DeVries, Kelly, «Warfare and the International State System», en Tallett, Frank y D. J. B. Trim (eds.), *European Warfare, 1350-1750*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 29.

<sup>142</sup> Hale, John R., *op. cit.*, N.º 122, p. 40.

obedecía a exigencias estratégicas, lo que explica la noción de frontera fortificada para garantizar la seguridad del Estado frente a amenazas exteriores.<sup>143</sup> La configuración de las fronteras respondía a necesidades de seguridad, lo que incluía tanto fines defensivos como ofensivos.<sup>144</sup>

Con la demarcación de fronteras el Estado estableció un espacio propio, lo que significó que los recursos de su territorio dejaron de ser accesibles para los demás Estados. Sin embargo, las necesidades de seguridad también incluyen la organización del espacio para la movilización y extracción de los recursos disponibles, lo que afecta decisivamente a la configuración espacial del poder del Estado. Esto es especialmente claro en lo que se refiere a la geografía logística militar.<sup>145</sup> La organización de líneas de abastecimiento y de defensa, la ubicación de fortalezas, almacenes, arsenales, fábricas de armamentos y municiones, etc., todo lo cual forma parte de la estrategia de seguridad del Estado, como también sucede con las vías de circulación de tropas y armamentos.<sup>146</sup>

Los ejemplos que ilustran lo antes expuesto son numerosos. Así, Gustavo Adolfo de Suecia introdujo el sistema de almacenes en el que los suministros y el material de guerra eran concentrados en puntos estratégicos.<sup>147</sup> Los Habsburgo, por su parte, crearon un sistema de caminos para el abastecimiento y refuerzo de las tropas despla-

---

<sup>143</sup> Un claro ejemplo de esto es Francia con su línea de fortificaciones construida a lo largo de sus fronteras exteriores. Pujo, Bernard, *Vauban*, París, Albin Michel, 1991, p. 68. Zeller, Gaston, *L'organisation défensive des frontières du nord et de l'est au XVII<sup>e</sup> siècle*, París, Berger-Levrault, 1928, p. 2. Lepage, Jean-Denis G. G., *Vauban and the French Military Under Louis XIV: An Illustrated History of Fortifications and Strategies*, Jefferson, McFarland, 2010, pp. 141 y siguientes. Chotard, H., *Louis XIV —Louvois— Vauban et les fortifications du nord de la France*, París, Libraire Plon, 1889. Maigret, M., *Traité de la sûreté et conservation des états, par le moyen les forteresses*, París, Chez Samson libraire, 1725, p. 149. Augoyat, Antoine-Marie, *Aperçu historique sur les fortifications*, París, Ch. Tanera, 1860, Vol. 1, p. 229. Montluc, Blaise de, *Commentaires de Blaise de Montluc*, París, A. Picard et fils., 1911, Vol. 1, p. 129. Duffy, Christopher, «The Frontiers of France 1513-59», en Duffy, Christopher, *Siege Warfare: The Fortress in the Early Modern World 1494-1660*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1979, pp. 43-57. Ver también: Vidal Pérez, Esteban, «Guerra y organización del espacio: la territorialización del Estado francés», *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, Vol. 13, N.º 1, 2022, pp. 175-199.

<sup>144</sup> Guerlac, Henry, «Vauban: The Impact of Science on War», en Paret, Peter (ed.), *Makers of Modern Strategy: From Machiavelli to the Nuclear Age*, Princeton, Princeton University Press, 1986, pp. 60-90.

<sup>145</sup> Meyer, Jean, «States, Roads, War, and the Organization of Space», en Contamine, Philippe (ed.), *War and Competition Between States*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 99-127. Rowlands, Guy, «Moving Mars: The Logistical Geography of Louis XIV's France», *French History*, Vol. 25, N.º 4, 2011, pp. 492-514.

<sup>146</sup> Lacoste, Yves, *La geografía: un... , op. cit.*, N.º 105, p. 14. Ver también: Lynn, John A. (ed.), *Feeding Mars: Logistics in Western Warfare from the Middle Ages to the Present*, Boulder, Westview Press, 1993.

<sup>147</sup> Styffe, Carl G., *Konung Gustaf II Adolfs skrifter*, Stockholm, P.A. Norstedt & Söner, 1861, p. 520. Oxenstierna, Axel, *Rikskansleren Axel Oxenstiernas skrifter och brefuexling*, Stockholm, P.A. Norstedt & Söner, 1888, Vol. 1, pp. 240-241.

zadas a largas distancias, como así lo constata el Camino de los Tercios Españoles que conectaba con los Países Bajos.<sup>148</sup> En Francia, bajo instancias del cardenal Richelieu, se creó un sistema de almacenes, conocidos como *étapes*, y de contratistas privados en las regiones locales para abastecer de comida y forraje a sus ejércitos en el exterior.<sup>149</sup> El general alemán Albrecht von Wallenstein, por su parte, construyó un caro sistema de abastecimiento en Europa central que fue fundamental para el desarrollo de sus operaciones militares.<sup>150</sup> Mientras que el transporte de tropas combinaba las comunicaciones terrestres, que presentaban numerosas dificultades al principio de la época moderna,<sup>151</sup> con las comunicaciones fluviales y marítimas.<sup>152</sup> Todo esto contribuyó a la postre a un mejor y mayor control sobre el espacio geográfico para adaptarlo a las necesidades de seguridad del Estado.

#### 4.2.2. *Las prácticas geopolíticas en la política doméstica*

Uno de los rasgos definitorios de todo Estado moderno es el monopolio de la violencia legítima.<sup>153</sup> Esto fue posible a través de la creación de ejércitos permanentes que se encargaron de la pacificación interna, así como de la disolución de los ejércitos privados y el desarme del conjunto de la población. Todo esto se combinó, asimismo, con el monopolio de la prerrogativa para declarar la guerra, lo que hizo que esta fuese un asunto exclusivo del Estado moderno al acotarla sobre la base de una soberanía territorial.<sup>154</sup>

El monopolio de la violencia legítima no sólo permitió que el Estado impusiese su autoridad en su territorio, sino que también facilitó una mejor organización del espacio para la movilización y extracción de recursos con los que costear la política

---

<sup>148</sup> Parker, Geoffrey, *The Army of Flanders and the Spanish Road, 1567-1659: The Logistics of Spanish Victory and Defeat in the Low Countries' Wars*, Cambridge, Cambridge University Press, 1972, pp. 50-53, 96-99.

<sup>149</sup> Parker, David, *The Making of French Absolutism*, Nueva York, St. Martin's Press, 1983, pp. 62, 124. Creveld, Martin van, *Supplying War: Logistics from Wallenstein to Patton*, Nueva York, Cambridge University Press, 1977, pp. 17-22. Ver también: Richelieu, Armand Jean Du Plessis de, *Testament Politique*, París, Champion, 2012.

<sup>150</sup> Redlich, Fritz, *The German Military Enterpriser and his Workforce: A Study in European Economic and Social History*, Wiesbaden, Franz Steiner, 1964, Vol. 1, pp. 325-327. Ídem., «Contributions in the Thirty Years' War», *The Economic History Review*, Vol. 12, N.º 2, 1959, pp. 247-254. Ritter, Moriz, «Das Kontributionssystem Wallensteins», *Historische Zeitschrift*, Vol. 90, N.º 55, 1903, pp. 193-249. Creveld, Martin van, *op. cit.*, N.º 148, pp. 8-9.

<sup>151</sup> Milot, Jean, «Un problème opérationnel du xvii<sup>e</sup> siècle illustré par un cas regional», *Revue du Nord*, Vol. 53, N.º 209, 1971, pp. 269-290. Ver también: Parker, Geoffrey, *The Army of...*, *op. cit.*, N.º 147, pp. 80-105.

<sup>152</sup> Strachan, Hew, *Ejércitos europeos y conducción de la guerra*, Madrid, Ediciones Ejército, 1985, p. 44.

<sup>153</sup> Weber, Max, *Economy and Society*, Cambridge, Harvard University Press, 2019, p. 136.

<sup>154</sup> Schmitt, Carl, *El nomos de...*, *op. cit.*, N.º 4, pp. 160-161, 182.

exterior. Al fin y al cabo, la capacidad coactiva del Estado es la que establece los límites territoriales para extraer y movilizar recursos de la sociedad, y de la que depende, a su vez, la capacidad para organizar el espacio para extraer dichos recursos. Esto hace que en última instancia las fronteras del Estado estén determinadas por su poder para recaudar impuestos.<sup>155</sup>

Existe, por tanto, una estrecha relación entre la coerción y los recursos necesarios para costearla, lo que explica la necesidad de los Estados europeos, ya iniciada la modernidad, de desarrollar una amplia burocracia para recaudar impuestos y reclutar soldados en un contexto de creciente conflictividad internacional. Por tanto, el monopolio de la violencia, con el que una autoridad central impone sus propias decisiones en un espacio geográfico determinado, conlleva un monopolio fiscal con el que la burocracia extrae los recursos económicos de la sociedad para financiar los ejércitos y las armadas.<sup>156</sup> En suma, el poder coercitivo conlleva irremisiblemente la existencia de un poder administrativo que lo abastece y sostiene, al mismo tiempo que el poder coercitivo respalda la labor de movilización y extracción de recursos que el poder administrativo lleva a cabo.

Las presiones de la estructura de poder internacional impulsaron el crecimiento y la profesionalización de la burocracia.<sup>157</sup> Esto se tradujo en la centralización y expansión del poder administrativo del Estado en la medida en que también lo hizo el poder militar. Un ejemplo de esto es Francia que en 1505 contaba con 12.000 funcionarios civiles al servicio de la corona, cifra que a comienzos de dicho siglo ascendió a 40.000. Las fuerzas militares, por su parte, contaron con una media de 14.000 efectivos entre 1450 y 1460, y la cifra ascendió a los 25.000 en las décadas de 1480 y 1490. A principios del s. XVII las tropas, en tiempos de paz, contaban con 15.000 soldados, e incluso en la década de 1620 la cantidad total no fue mucho mayor que el número de funcionarios de la administración civil.<sup>158</sup>

Asimismo, los cambios en la burocracia conllevaron una forma diferente de operar sobre el espacio geográfico. Esto se concretó, por un lado, en la unificación

---

<sup>155</sup> North, Douglass C., *Structure and Change in Economic History*, Nueva York, Norton, 1981, p. 21. Glete, Jan, «Warfare, Entrepreneurship, and the Fiscal-Military State», en Tallett, Frank y D. J. B. Trim (eds.), *European Warfare, 1350-1750*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 303.

<sup>156</sup> Elias, Norbert, *Power and Civility*, Nueva York, Pantheon, 1982, Vol. 2, p. 104.

<sup>157</sup> Giddens, Anthony, *op. cit.*, N.º 15, p. 119.

<sup>158</sup> Schulze, Winfried, «The Emergence and Consolidation of the “Tax State”. I: The Sixteenth Century», en Bonney, Richard (ed.), *Economic Systems and State Finance*, Oxford, Clarendon Press, 2002, p. 268. Guenée, Bernard, *States and Rulers in Later Medieval Europe*, Oxford, Blackwell, 1985, p. 204. Contamine, Philippe, *Histoire militaire de la France*, París, Presses Universitaires de France, 1992, Vol. 1, pp. 341, 346. Ídem., *Guerre, état et société à la fin du moyen âge. Etudes sur les armées du roi de France, 1337-1494*, París, Mouton, 1972, p. 317. Gunn, Steven, «War and the State in Western Europe, 1350-1600», en Tallett, Frank y D. J. B. Trim (eds.), *European Warfare, 1350-1750*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 72.

administrativa del territorio estatal. Y por otro lado en la reorganización del espacio interno del Estado. La burocracia comenzó a operar a una escala estatal y de un modo más uniforme, pero también estableció nuevas divisiones administrativas para una creciente movilización y extracción de recursos. Así, en Francia fueron introducidas las *généralités* en el s. xvi que abarcaban el conjunto del territorio del reino. Desempeñaron funciones diversas en la justicia, las finanzas y la administración militar al encargarse del reclutamiento, los suministros y la paga. Su gestión recayó en los secretarios de Estado creados durante el reinado de Enrique IV. Todo esto muestra claramente cómo el Estado comenzó a desenvolver su actividad a una escala geográfica superior, de una manera uniforme, al abarcar todo su espacio geográfico.<sup>159</sup>

Las presiones económicas de la guerra condujeron a la reorganización de los departamentos financieros en diferentes reinos, como ocurrió en Castilla a finales del s. xv para aumentar los ingresos del Estado. La medida fue un rotundo éxito al multiplicar por más de veintiocho los ingresos de la hacienda real al pasar de 900.000 reales a 26 millones de reales entre 1474 y 1504.<sup>160</sup> En otros países fueron adoptadas medidas similares. Así, en Francia fue creada una hacienda central a principios del s. xvi ante las crecientes dificultades para movilizar y costear los ejércitos desplegados en Italia. La creación de este organismo, el *Trésor de l'Épargne*, supuso la distinción entre los ingresos del Estado, gestionados por el gobierno, y los ingresos de la casa real para,<sup>161</sup> en 1542, proceder a una reforma mayor con el edicto de Cognac que dividió Francia en 16 distritos financieros bajo la dirección de funcionarios de la corona. Con este edicto fueron fusionados todos los ingresos en una misma administración al mismo tiempo que aumentó la autoridad del tesoro central en la recaudación de impuestos. Estas reformas permitieron que los ingresos pasaran de 5 millones de libras francesas en 1515 a más de 9 millones en 1546, a lo que cabría sumar otro tipo de ingresos adicionales de carácter extraordinario. Todo esto hizo posible que la corona, bajo el reinado de Enrique II, comenzara a contraer créditos por primera vez, lo que sirvió para acelerar la expansión del ejército y de la burocracia.<sup>162</sup> Sin embargo, no fue hasta

---

<sup>159</sup> Creveld, Martin van, *The Rise and Decline of the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 133.

<sup>160</sup> Elliott, John H., *Imperial Spain 1469-1716*, Londres, Penguin Books, 1990, p. 92. Lynch, John, *Spain under the Habsburgs*, Nueva York, Oxford University Press, 1964, Vol. 1, p. 11. Lovett, Albert W., *Early Habsburg Spain 1517-1598*, Oxford, Oxford University Press, 1986, p. 16.

<sup>161</sup> Salmon, John H., *Society in Crisis: France in the Sixteenth Century*, Londres, Ernest Benn, 1975, pp. 73-76. Shennan, Joseph H., *Government and Society in France, 1461-1661*, Londres, George Allen and Unwin, 1969, pp. 49-51.

<sup>162</sup> Porter, Bruce D., *op. cit.*, N.º 14, pp. 42-43. Wolfe, Martin, *The Fiscal System of Renaissance France*, New Haven, Yale University Press, 1972, pp. 99, 104-113. Collins, James, *The Fiscal Limits of the Absolutist State: Direct Taxation in Early Seventeenth Century France*, Berkeley, University of California Press, 1988, pp. 50-52. Baumgartner, Frederic J., *Henry II, King of France 1547-1559*, Durham, NC Duke University Press, 1988, pp. 134-140. Knecht, Robert J., *French Renaissance Monarchy: Francis I and Henry II*, Londres, Longman, 1984, pp. 47-53.



finales del s. XVII cuando apareció el primer banco central en Inglaterra, lo que facilitó la movilización de los recursos financieros necesarios para costear la guerra al adelantar al Estado el dinero en la forma de préstamos a bajo interés que posteriormente eran financiados con impuestos.<sup>163</sup> El Estado pudo gastar más rápido en preparar y hacer la guerra, lo que era una ventaja a la hora de disponer de los recursos adecuados a tiempo.

La guerra impulsó el desarrollo de la burocracia, y especialmente de un sistema centralizado de impuestos para financiar guerras cada vez más caras. Los ingresos del Estado ya no se circunscribieron a las rentas de los dominios reales, sino que se expandieron al incluir impuestos directos e indirectos que eran recaudados fuera de las tierras del monarca. La guerra dotó a los reyes del imperativo moral necesario para eliminar las barreras medievales a la recaudación de impuestos a una escala geográfica estatal.<sup>164</sup> Este proceso no sólo implicó el aumento de los impuestos, sino también la afirmación y extensión de la prerrogativa real de establecer impuestos permanentes a nivel estatal. Esta práctica fue establecida en Francia por Carlos V al comienzo de la guerra de los Cien Años, y fue desarrollada por sus sucesores quienes la normalizaron sin siquiera contar con el consentimiento de los Estados Generales. Este es el caso de Carlos VII quien, además, estableció un impuesto directo anual, la *taille*, de acuerdo con el número de soldados que cada provincia debía aportar al esfuerzo de guerra.<sup>165</sup> En Europa occidental se generalizó la transformación de los impuestos extraordinarios, cuyo origen era la guerra, en impuestos ordinarios bajo el pretexto de garantizar la seguridad, la paz y la justicia.<sup>166</sup>

Todo lo anterior explica el aumento del gasto militar al superar el 90% del presupuesto anual de países como Inglaterra, Francia y Prusia, sobre todo si se tienen en cuenta las sumas empleadas para subvencionar a los aliados o para pagar las deudas de guerras previas.<sup>167</sup> La competición geopolítica internacional presionó sobre los Estados para aumentar sus capacidades internas y responder con éxito a los desafíos

---

<sup>163</sup> Brewer, John, *The Sinews of Power*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1989, pp. 88-134.

<sup>164</sup> Schumpeter, Joseph A., «The Crisis of the Tax State», *International Economic Papers*, N.º 4, 1954, pp. 5-38. Levi, Margaret, *op. cit.*, N.º 13, pp. 10-40.

<sup>165</sup> Wolfe, Martin, *op. cit.*, N.º 161, pp. 29-30. Porter, Bruce D., *op. cit.*, N.º 14, p. 34.

<sup>166</sup> Stone, Lawrence, «State Control in Sixteenth-Century England», *Economic History Review*, Vol. 17, N.º 2, 1947, pp. 103-120. Elton, G. R., «Taxation for War and Peace in Early-Tudor England», en Winter, Jay M. (ed.), *War and Economic Development: Essays in Memory of David Joslin*, Cambridge, Cambridge University Press, 1975, pp. 45-46. MacCaffrey, Wallace T., *Queen Elizabeth and the Making of Policy, 1572-1588*, Princeton, Princeton University Press, 1981, pp. 463-500. Wolfe, Martin, *op. cit.*, N.º 161, pp. 67-103. Levi, Margaret, *op. cit.*, N.º 13, p. 99. Wheeler, James S., *The Making of a World Power: War and the Military Revolution in Seventeenth Century England*, Bodmin, Sutton, 1999, pp. 94 y siguientes. Aylmer, Gerald E., *The State's Servants: The Civil Service of the English Republic, 1649-1660*, Londres, Routledge and Kegan, 1973, p. 28.

<sup>167</sup> Mitchell, Brian R. y Phyllis Deane, *Abstract of British Historical Statistics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1962, pp. 389-391.

a su seguridad. Esto contribuyó tanto a que el gasto militar se disparase como al crecimiento de los ejércitos.<sup>168</sup> Prueba de esto es que a partir del s. XVI en adelante los principales Estados europeos aumentaron sus fuerzas militares. Carlos V reunió un ejército de 150.000 efectivos, mientras que Felipe II, al final de su reinado, dispuso de un ejército de unos 200.000 soldados.<sup>169</sup> Francia contaba a principios del s. XVII con 150.000 soldados, aproximadamente la mitad de los que tenía en aquel entonces la corona de Castilla. A finales de ese mismo siglo las Provincias Unidas tenían un ejército de 110.000 efectivos. Suecia, a mediados del s. XVII tenía 70.000 efectivos, e Inglaterra en esa misma época contaba con un ejército de más de 70.000 soldados. A principios del s. XVIII la Francia de Luis XIV tenía un ejército de 400.000 soldados, Inglaterra uno de 87.000 y Rusia uno de 170.000.<sup>170</sup>

En la medida en que los Estados disponían de más recursos materiales no sólo formaban ejércitos más numerosos, sino que también invertían más en tecnología militar. Un gasto superior en defensa brindaba al gobernante mayores oportunidades de encontrar una innovación militar que le confiriese una ventaja significativa en el campo de batalla.<sup>171</sup> De todo esto se infiere que cuanto mayor es el gasto militar, mayor es la innovación.

En términos generales la guerra internacional constituye un desafío que estimula el aprendizaje por la práctica que hace posible la innovación.<sup>172</sup> Como consecuencia de esto cada contendiente tiene el incentivo de desarrollar la mejor innovación para

---

<sup>168</sup> Garfinkel, Michelle R. y Stergios Skaperdas, «Economics of Conflict: An Overview», en Sandler, Todd y Keith Hartley (eds.), *Handbook of Defense Economics*, Ámsterdam, Elsevier, 2007, Vol. 2, pp. 649-709.

<sup>169</sup> Ladero Quesada, Miguel Ángel, *Castilla y la conquista del reino de Granada*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1967, p. 159. Parker, Geoffrey, «The “Military Revolution 1560-1660” – A Myth?», en Rogers, Clifford J. (ed.), *The Military Revolution Debate: Readings on the Military Transformation of Early Modern Europe*, Boulder, Westview, 1995, p. 44.

<sup>170</sup> Childs, John, *Warfare in the Seventeenth Century*, Washington, Smithsonian Books, 2004, pp. 88-96. Kamen, Henry, *The War of Succession in Spain 1700-1715*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1969, pp. 59-60. Ten Raai, F. J. G. y François de Bas, *Het Staatsche leger, 1568-1795*, Breda, Koninklijke Militaire Academie, 1911, Vol. 1. Contamine, Philippe, *Guerre, état et...*, *op. cit.*, N.º 157, pp. 313-318. Lot, Ferdinand, *Recherches sur les effectifs des armées françaises des guerres d'Italie aux guerres de religion (1494-1562)*, París, S.E.V.P.E.N., 1962, pp. 135-188. André, Louis, *Michel le Tellier et l'organisation de l'armée monarchique*, París, Félix Alcan, 1906, pp. 271-328. Methivier, Hubert, *Le siècle de Louis XIV*, París, Presses Universitaires de France, 1962, p. 68. Parker, Geoffrey, *The Army of...*, *op. cit.*, N.º 147, p. 6. Cruickshank, Charles G., *Elizabeth's Army*, Oxford, Clarendon Press, 1966. Firth, Charles H., *Cromwell's Army: A History of the English Soldier During the Civil Wars, the Commonwealth and the Protectorate*, Londres, Methuen, 1962, pp. 34-35. Scouller, Raibeart E., *The Armies of Queen Anne*, Oxford, Clarendon Press, 1966. Roberts, Michael, *The Early Vasas: A History of Sweden, 1523-1611*, Cambridge, Cambridge University Press, 1968, pp. 399-404. Nordmann, Claude, «L'armée suédoise au XVIIIe siècle», *Revue du Nord*, Vol. 54, N.º 213, 1972, pp. 133-149.

<sup>171</sup> Hoffman, Philip T., *op. cit.*, N.º 123, pp. 45-46.

<sup>172</sup> El concepto de aprendizaje por la práctica hace referencia tanto a la producción de armamento como a la adaptación de tácticas, estrategias, el desarrollo de nueva tecnología, etc. *Ibidem*, p. 41.

ganar la guerra y garantizar su seguridad.<sup>173</sup> La competición geopolítica internacional impulsa las carreras de armamentos y, por tanto, sucesivas innovaciones que repercuten en avances tecnológicos y organizativos, como así lo reflejan las revoluciones militares que se produjeron en Europa.<sup>174</sup> Esto fue posible en la medida en que los Estados europeos estuvieron más tiempo en guerra, lo que les condujo a aumentar sus capacidades internas para disponer de mayores recursos con los que incrementar su gasto militar. Gracias a esto lograron desarrollar una ventaja estratégica frente a sus principales rivales mundiales.

El fracaso de los imperios chino y otomano frente al auge de las potencias occidentales se explica en gran medida por su incapacidad para organizar eficazmente el espacio para movilizar y extraer más recursos, lo que obstaculizó el gasto militar y la consecuente innovación tecnológica.<sup>175</sup> Por el contrario, países como Francia y Gran Bretaña recaudaban por separado más impuestos que sus principales competidores no occidentales.<sup>176</sup>

Finalmente, hay que referirse a las prácticas geopolíticas en las relaciones entre el Estado y la sociedad, esto es, en la configuración espacial de la gobernanza. El aumento del poder del Estado en la esfera internacional está ligado, a su vez, al aumento de su poder en la esfera doméstica, lo que afecta directamente al modo en el que se organizan los equilibrios sociales internos. El entramado institucional que los Estados europeos heredaron de la Edad Media conllevó, bajo formas distintas, una limitación parcial de los poderes políticos de los diferentes soberanos. Estos debían

---

Engerman, Stanley J. y Nathan Rosenberg, «Innovation in Historical Perspective», en Debolt, Claude y Michael Hauptert (eds.), *Handbook of Cliometrics*, Berlín, Springer, 2015, pp. 433-445.

<sup>173</sup> Fullerton, Richard L. y Randolph P. McAfee, «Auctioning Entry into Tournaments», *Journal of Political Economy*, Vol. 107, N.º 3, 1999, pp. 573-605.

<sup>174</sup> Parker, Geoffrey, *La revolución militar...*, op. cit., N.º 14. Roberts, Michael, *The Military Revolution...*, op. cit., N.º 14. Clark, George N., *War and Society in the Seventeenth Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 1958. Duffy, Michael (ed.), *The Military Revolution and the State 1500-1800*, Exeter, University of Exeter, 1986. Black, Jeremy, *A Military Revolution?: Military Change and European Society 1550-1800*, Houndmills, Macmillan, 1991. Rogers, Clifford J. (ed.), *The Military Revolution Debate: Readings on the Military Transformation of Early Modern Europe*, Boulder, Westview, 1995. Eltis, David, *The Military Revolution in Sixteenth-Century Europe*, Nueva York, Barnes & Noble, 1998.

<sup>175</sup> Vidal Pérez, Esteban, «El fracaso de China y el auge de Occidente en la época moderna: un enfoque geopolítico», 1991. *Revista de Estudios Internacionales*, Vol. 3, N.º 2, 2021, pp. 85-101. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/revesint/article/view/37031> (Consultado el 24 de junio de 2022). Pamuk, Sevket, *The Ottoman Economy and Its Institutions*, Ashgate, Farnham, 2009, pp. ix, 9-11. Pamuk, Sevket y Kivanc Karaman, «Ottoman State Finances in European Perspective, 1500-1914», *Journal of Economic History*, Vol. 70, N.º 3, 2010, pp. 593-629. Huang, Ray, «The Ming Fiscal Administration», en Mote, Frederick W. y Denis C. Twitchertt (eds.), *The Cambridge History of China*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, Vol. 8, pp. 106-171. Myers, Ramon H. y Yeh-Chien Wang, «Economic Developments, 1644-1800», en Fairbank, John K. y Denis C. Twitchertt (eds.), *The Cambridge History of China*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, Vol. 9, pp. 563-646.

<sup>176</sup> Hoffman, Philip T., «¿Por qué Europa...?», op. cit., N.º 123, p. 53.

llegar a acuerdos con grupos de súbditos influyentes que se organizaban a través de diferentes instituciones representativas.<sup>177</sup> Sin embargo, posteriormente estas instituciones entraron en declive como consecuencia del ascenso del absolutismo,<sup>178</sup> a pesar de lo cual el poder de los monarcas europeos permaneció limitado por diferentes cámaras locales, regionales y provinciales con las que debían negociar. Por esta razón estas instituciones suelen ser consideradas un antecedente del sistema parlamentario moderno.<sup>179</sup> En suma, el desarrollo constitucional de los Estados europeos a partir de estas instituciones les permitió crear su propia legitimidad al apoyarse en su población para conseguir sus objetivos en la esfera internacional.

#### 4.2.3. *Las prácticas geopolíticas en la diplomacia*

En primer lugar, es preciso aclarar qué se entiende aquí por diplomacia. En lo que a esto respecta cabe apuntar que existe una gran variedad de definiciones que se fundan en diferentes aproximaciones ontológicas.<sup>180</sup> Al margen de estas diferencias, la diplomacia es antes que nada una práctica social que se manifiesta en el modo pacífico en el que son gestionadas las relaciones sociales en la vida cotidiana de las personas.<sup>181</sup> La esfera de las relaciones internacionales es el ámbito en el que esta práctica ha alcanzado el grado máximo de institucionalización a través de una serie de roles, normas y convenciones.<sup>182</sup> Así, la diplomacia se ocupa de mediar el extrañamiento que existe entre diferentes entidades internacionales que se reconocen mutuamente.<sup>183</sup> Esta mediación se produce a través de la comunicación institucionalizada entre los representantes de estas entidades internacionales.<sup>184</sup> Una forma de comunicación institucionalizada propia de la diplomacia es la demarcación de fronteras.<sup>185</sup> Por esta razón la diplomacia es una práctica geopolítica.

---

<sup>177</sup> Blockmans, Wim P., «A Typology of Representative Institutions in Late Medieval Europe», *Journal of Medieval History*, Vol. 4, N.º 2, 1978, pp. 189-215.

<sup>178</sup> Ertman, Thomas, *op. cit.*, N.º 14, p. 87.

<sup>179</sup> Downing, Brian M., *op. cit.*, N.º 14, pp. 18-38.

<sup>180</sup> Cornago, Noé, *Plural Diplomacies: Normative Predicaments and Functional Imperatives*, Leiden, Nijhoff, 2013.

<sup>181</sup> Ferrel, Nancy W., *Passports to Peace: Embassies and the Art of Diplomacy*, Minneapolis, Lerner, 1985, p. 10.

<sup>182</sup> Jönsson, Christer y Martin Hall, *Essence of Diplomacy*, Basingstoke, Palgrave, 2005, pp. 25-26.

<sup>183</sup> La noción de extrañamiento está tomada de Der Derian, James, *On Diplomacy: Genealogy of Western Estrangement*, Oxford, Blackwell, 1987, p. 42.

<sup>184</sup> Bjola, Corneliu y Markus Kornprobst, *Understanding International Diplomacy: Theory, Practice and Ethics*, Abingdon, Routledge, 2018, p. 6.

<sup>185</sup> Sack, Robert D., *Human Territoriality: Its Theory and History*, Nueva York, Cambridge University Press, 1986, p. 32. Dahlman, Carl T., «Territory», en Gallaher, Carolyn, Carl Dahlman, Mary Gilmartin, Alison Mountz y Peter Shirlow (eds.), *Key Concepts in Political Geography*, Londres, SAGE, 2009, p. 80.

La importancia de la diplomacia en la transformación de los Estados europeos en potencias mundiales radica en que contribuyó a la configuración geográfica del poder del Estado a través de la demarcación de fronteras. Esto permitió al Estado establecer un control exclusivo de su espacio geográfico frente a poderes exteriores, gracias a lo cual pudo aumentar sus capacidades internas. En este sentido la diplomacia contribuyó a la territorialización del Estado, lo que se produjo a través del reconocimiento mutuo entre países de sus respectivas fronteras exteriores. Además de esto, ha desempeñado un papel relevante con la creación de un cuerpo administrativo específico para la gestión de los asuntos exteriores del Estado que quedaron así separados de los asuntos internos. Esto ha permitido que el Estado haya desarrollado una acción coherente en el exterior, además de someter sus capacidades internas a las exigencias de su estrategia internacional. Lo que a continuación sigue es una explicación que desgana el proceso de territorialización del Estado en el ámbito de la diplomacia, así como la consecuente separación de los asuntos exteriores de los asuntos internos con la creación de un cuerpo diplomático.

La demarcación de fronteras entre países fue un cambio importante con respecto al tipo de espacialidad imperante en la Edad Media. Durante el periodo medieval existieron zonas fronterizas donde los límites que separaban a diferentes países no estaban establecidos con claridad. Posteriormente, ya en la época moderna, las zonas fronterizas fueron paulatinamente sustituidas por fronteras propiamente dichas, entendidas estas como separaciones más o menos claras entre los diferentes Estados. Este cambio conllevó, por un lado, la afirmación de la soberanía exterior del Estado, de modo que su poder no se definía únicamente en términos internos, sino también en relación con el medio exterior donde otros países pasaron a reconocer su autoridad exclusiva dentro del territorio que reclamaba como propio.<sup>186</sup> Y por otro lado, supuso un cambio en la naturaleza del Estado al comenzar a identificarse con su territorio, al mismo tiempo que implicó la limitación de la soberanía exterior de los demás Estados.<sup>187</sup> De esta forma el Estado adoptó una naturaleza territorial al mismo tiempo que el escenario internacional fue transformado con la reorganización del espacio en términos territoriales, lo que condujo, a su vez, a la transformación de las relaciones entre países.

---

<sup>186</sup> La soberanía, entendida en términos modernos, es el derecho de un Estado a gobernar su territorio y a la población que lo habita sin interferencias externas. La idea de soberanía, en definitiva, supone la existencia de una autoridad suprema en una determinada comunidad política, de tal modo que viene a ser un poder originario, no dependiente ni interna ni externamente, que le confiere un derecho indiscutido a usar la violencia en el territorio que reclama como propio. Storey, David, *op. cit.*, N.º 126, p. 35. Hinsley, Francis H., *Sovereignty*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, pp. 1, 26. Vallès, Josep M., *op. cit.*, N.º 43, p. 161. Rosenberg, Justin, «A Non-realist Theory of Sovereignty?», *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 19, N.º 2, 1990, pp. 249-259. Bodin, Jean, *Los seis libros de la República*, Madrid, Tecnos, 2006. Un repaso general del concepto de soberanía a lo largo de la historia puede consultarse en: Williams, Andrew J., Amelia Hadfield y J. Simon Rofe, *op. cit.*, N.º 77, pp. 95-119.

<sup>187</sup> Giddens, Anthony, *op. cit.*, N.º 15, p. 88.

Aunque Felipe IV de Francia fue el primer monarca que intentó establecer fronteras en Flandes en 1312,<sup>188</sup> no fue hasta el s. XVII cuando comenzaron a establecerse demarcaciones físicas para determinar las fronteras. Así, Suecia y Brandenburgo se repartieron Pomerania en 1653 con la creación de sus propias administraciones, e incluso con la demarcación física de sus fronteras comunes con el establecimiento de mojones.<sup>189</sup> Suele considerarse que el Tratado de los Pirineos entre Francia y España en 1659 estableció la primera frontera oficial en un sentido moderno.<sup>190</sup> Sin embargo, no fue hasta el s. XVIII cuando aparecieron las fronteras como líneas divisorias dibujadas en los mapas, y con las que eran separadas las jurisdicciones de diferentes autoridades políticas. La demarcación de las fronteras de Flandes y los dominios del emperador Carlos VI en 1718 suele ser considerado un antecedente de esto.<sup>191</sup> A pesar de los progresos realizados, la confusión prevaleció hasta bien entrado el s. XVIII.<sup>192</sup>

En cualquier caso, la territorialización del Estado fue decisiva en la configuración espacial de su poder, pues la territorialidad implica el establecimiento de fronteras que dan forma geográfica a la jurisdicción estatal. Las fronteras, entonces, definen el área donde la soberanía es ejercida de forma exclusiva por el Estado.<sup>193</sup> Aunque el territorio cuenta con múltiples dimensiones,<sup>194</sup> lo definitorio del mismo es que constituye la manifestación de relaciones de poder que son organizadas por medio de fronteras. Esto refleja su carácter contingente, pues el territorio no es, sino que llega a ser.<sup>195</sup> El territorio, para existir, requiere de un esfuerzo tanto para el establecimiento como para el mantenimiento de las fronteras que lo constituyen, al mismo tiempo que es el resultado de conflictos y luchas de poder. De esta manera las fronteras configuran el territorio que da forma a la acción social y al ejercicio del poder.<sup>196</sup>

---

<sup>188</sup> Sharma, Surya, *International Boundary Disputes and International Law*, Bombay, Tripathi, 1976, p. 14.

<sup>189</sup> Parker, Geoffrey, *The Thirty Years War*, Londres, Cambridge University Press, 1984, p. 217.

<sup>190</sup> Kratochwil, Friedrich, «Of Systems, Boundaries, and Territoriality: An Inquiry into the Formation of the State System», en Kratochwil, Friedrich, *The Puzzles of Politics: Inquiries into the Genesis and Transformation of International Relations*, Abingdon, Routledge, 2011, p. 223.

<sup>191</sup> Clark, George N., *The Seventeenth Century*, Londres, Clarendon, 1966, p. 144. Kluit, Adrianus, *Primae lineae historiae federum Belgii Federati*, Lugduni Bat., Samuel et Joannes Luchtmans, 1790, Vol. 1, p. 90.

<sup>192</sup> Black, Jeremy, *The Rise of the European Powers, 1679-1793*, Londres, Edward Arnold, 1990, p. 196.

<sup>193</sup> Newman, David, «Boundaries», en Agnew, John, Katharyne Mitchell y Gearóid Ó Tuathail (eds.), *A Companion to Political Geography*, Oxford, Blackwell, 2003, p. 124.

<sup>194</sup> Hassner, Pierre, «Obstinate and Obsolete: Non-Territorial Transnational Forces versus the European Territorial State», en Tunander, Ola, Pavel K. Baev y Victoria I. Einagel (eds.), *Geopolitics in the Post-Wall Europe: Security, Territory and Identity*, Londres, Sage, 1997, p. 57.

<sup>195</sup> Knight, David, «Identity and Territory: Geographical Perspectives on Nationalism and Regionalism», *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 72, N.º 4, 1982, p. 517.

<sup>196</sup> Storper, Michael y Richard Walker, *The Capitalist Imperative: Territory, Technology and Industrial Growth*, Oxford, Blackwell, 1989, p. 226.

La demarcación de fronteras requiere el reconocimiento mutuo entre los Estados al ser un proceso de redistribución internacional del espacio geográfico. Este tipo de proceso se llevó a cabo en Europa a través de la guerra, y en las subsiguientes conferencias de paz y congresos internacionales las fronteras fueron racionalizadas.<sup>197</sup> El papel de la diplomacia fue fundamental para definir las nuevas fronteras políticas, y con ello la separación, distribución y compartimentación de diferentes territorios que, de esta manera, pasaron a estar sometidos de forma exclusiva a una sola autoridad política. Esto no sólo contribuyó a establecer y consolidar el Estado territorial a través de la firma de acuerdos internacionales, sino que, además, sirvió para definir el poder del Estado en términos geográficos al compartimentarlo por medio de fronteras. En la medida en que el territorio pasó a ser un elemento constitutivo del Estado, este último se convirtió en una suerte de *geopoder* o *power-container*.<sup>198</sup> Juntamente con esto el territorio fue conceptualizado como una fuente de poder, y su extensión comenzó a considerarse un indicador del poder del Estado. Como consecuencia de este cambio en la constitución interna del Estado también se produjo la transformación del medio internacional, así como de la lógica de las relaciones en este ámbito. Las guerras y conflictos dejaron de ser una cuestión personal entre soberanos para, desde entonces, convertirse en un asunto de Estados territorialmente organizados que en muchas ocasiones competían por territorio.<sup>199</sup>

Los Estados europeos desarrollaron la territorialidad como una estrategia geográfica para controlar personas y cosas a través del control de un área, lo que hace que sea una expresión geográfica primaria del poder social.<sup>200</sup> Por tanto, el territorio es el resultado de estrategias de dominación para controlar fenómenos, relaciones y personas. Así, la delimitación que establecen las fronteras sirve para moldear el comportamiento de los individuos a través del control del acceso al territorio, pero también sirve para moldear, influir y controlar actividades en una zona. De este modo las fronteras establecen distintos grados de acceso a personas, cosas y relaciones al crear un territorio que al mismo tiempo constriñe y contiene. Asimismo, las fronteras sirven para excluir a otros del acceso a aquello que el territorio alberga. Esto último es lo que permitió negar a otros Estados el acceso a los recursos presentes en el territorio nacional, para lo que la diplomacia jugó un papel decisivo a través del reconocimiento mutuo de las fronteras. El Estado logró así disponer de los recursos de su territorio de forma exclusiva, y con ello regular, controlar y supervisar todo cuanto este contiene. En definitiva, la territorialización significó el aumento de las capacidades internas de los Estados europeos al

---

<sup>197</sup> Estos eventos se hicieron habituales a partir del s. xvii. Mattingly, Garrett, *Renaissance Diplomacy*, Harmondsworth, Penguin Books, 1965. Giddens, Anthony, *op. cit.*, N.º 15, pp. 86, 90.

<sup>198</sup> Ó Tuathail, Gearóid, *Critical Geopolitics, op. cit.*, N.º 95, pp. 15-20. Giddens, Anthony, *op. cit.*, N.º 15, p. 120.

<sup>199</sup> Howard, Michael, *War in European History*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 21.

<sup>200</sup> Sack, Robert D., *op. cit.*, N.º 184, p. 5.

reforzar su control sobre sus respectivas poblaciones y los recursos materiales de sus territorios.

Finalmente, es importante destacar que la territorialización del Estado estuvo ligada a la centralización de sus relaciones exteriores al establecerse la distinción entre los asuntos domésticos y los internacionales, lo que estuvo acompañado de la creación de estructuras administrativas diferentes para cada ámbito. Esto contrasta con la situación previa al s. XVI en la que era habitual que los gobernadores provinciales de un Estado fuesen responsables de aquellas cuestiones que afectaban a las relaciones de sus habitantes con el extranjero.<sup>201</sup> Esta centralización, con la aparición de un cuerpo diplomático permanente, estuvo unida a la progresiva definición de las fronteras,<sup>202</sup> al mismo tiempo que permitió la subordinación de las capacidades internas a las necesidades de la estrategia internacional del Estado.

## 5. LA TRANSFORMACIÓN DE ESTADOS UNIDOS EN UNA POTENCIA MUNDIAL

EE. UU. comenzó siendo una república confederal en la que la autoridad central apenas tenía poderes propios y era dependiente en todo lo fundamental de los parlamentos estatales. El establecimiento de impuestos o el reclutamiento de soldados debía contar con la aprobación de los Estados. La estructura organizativa central era mínima, y los Artículos de la Confederación guardaban más semejanza con un tratado internacional que con una constitución nacional. Todo esto fue objeto de crítica por parte de los principales líderes estadounidenses debido a la escasa y limitada eficacia gubernamental de este modelo de organización política. La experiencia de la guerra de Independencia contribuyó a afianzar este punto de vista a causa de las condiciones institucionales en las que tuvieron que afrontarse los graves problemas económicos y de defensa. A esto se sumaban las complicaciones derivadas de la colonización del oeste, y de cómo la organización del espacio constituía un problema de difícil gestión con un gobierno débil que dependía de los Estados, a lo que cabe añadir, también, la amenaza latente de la presencia de potencias coloniales en Norteamérica.

La vulnerabilidad de la recién nacida república creó entre los dirigentes del país la conciencia de que era necesaria una reforma constitucional para, de esta manera, adaptar el orden interno a las condiciones internacionales y geopolíticas si quería garantizarse la supervivencia de EE. UU. a largo plazo. John Jay fue bastante explícito al enfatizar la importancia de disponer de un gobierno nacional fuerte y eficaz

---

<sup>201</sup> Creveld, Martin van, *The Rise and...*, *op. cit.*, N.º 158, p. 133.

<sup>202</sup> *Ibidem*, p. 134. Jensen, De Lamar, «French Diplomacy and the Wars of Religion», *Sixteenth Century Journal*, Vol. 5, N.º 2, 1974, pp. 23-46. Anderson, Matthew S., *The Origins of the...*, *op. cit.*, N.º 125, pp. 54-55.



frente a las amenazas externas que acechaban a EE. UU.,<sup>203</sup> y antes que él Alexander Hamilton señaló la importancia de un gobierno capaz de proteger su industria local para contar con los medios para costear su propia fuerza militar y garantizar así la seguridad nacional.<sup>204</sup>

En líneas generales puede decirse que la historia de EE. UU. ha sido un proceso de progresiva concentración del poder a nivel institucional, y una transformación de las relaciones entre el Estado y la sociedad como respuesta a un contexto internacional crecientemente conflictivo.<sup>205</sup> A este proceso le acompañaron una serie de cambios en la organización del espacio de este país que, unidos a su expansión territorial, crearon unas condiciones favorables para que, ya a finales del s. XIX, se convirtiese en una gran potencia. Este proceso se inició prácticamente desde el mismo momento de la fundación de EE. UU. Así, la Convención de 1787 fue un punto de inflexión en el desarrollo histórico de las instituciones políticas estadounidenses con la redacción de la constitución vigente. De este modo fue acordada la creación de un nuevo gobierno que tuviera todos los poderes del Congreso de la Confederación, así como poderes adicionales sobre los Estados.<sup>206</sup> El nuevo texto constitucional estableció las bases institucionales del gobierno federal con la creación del Congreso, la Presidencia y el Tribunal Supremo, así como de un incipiente *establishment* militar.<sup>207</sup>

Los cambios institucionales emprendidos por la Unión le permitieron dotarse de los instrumentos precisos para ejercer el gobierno y extender su influencia a nivel local mediante la gestión y organización de los territorios adquiridos o conquistados en el oeste. Antes de 1789 el Congreso ya había hecho demarcaciones administrativas al norte de Ohio, oeste de Pensilvania y este del Mississippi con las que no sólo extendió la presencia del Estado, sino que sirvieron para la venta de tierras con las que recaudó

---

<sup>203</sup> Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay, *The Federalist Papers*, Nueva York, New American Library, 1962, p. 49.

<sup>204</sup> Hamilton, Alexander, «Report on Manufacturers», en Hamilton, Alexander, *Works*, Nueva York, Putnam, 1904, Vol. 4, pp. 70-198. Earle, Edward M., *op. cit.*, N.º 56, pp. 217-261. Lodge, Henry C., *Alexander Hamilton*, Boston, Houghton Mifflin, 1898, pp. 50-84. Zakaria, Fareed, *op. cit.*, N.º 37, p. 141.

<sup>205</sup> Vidal Pérez, Esteban, «La construcción de una potencia global: la influencia de la competición geopolítica internacional en la transformación de la esfera doméstica de Estados Unidos», *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 73, N.º 2, 2021, pp. 337-358. Ver también: Katznelson, Ira y Martin Shefter (eds.), *Shaped by War and Trade: International Influences on American Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 2002.

<sup>206</sup> Beeman, Richard, *Plain Honest Men: The Making of the American Constitution*, Nueva York, Random House, 2009, p. 64.

<sup>207</sup> Kohn, Richard H., *Eagle and Sword: The Federalists and the Creation of the Military Establishment in America*, Nueva York, Free Press, 1975. Katznelson, Ira, «Flexible Capacity: The Military and Early American Statebuilding», en Katznelson, Ira y Martin Shefter (eds.), *Shaped by War and Trade: International Influences on American Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 2002, pp. 82-110.

ingresos para su maltrecha economía.<sup>208</sup> Sin embargo, a partir de la entrada en vigor de la constitución se aceleró e incrementó la venta de tierras, lo que al mismo tiempo sirvió para extender el sistema de gobierno representativo. Así, por ejemplo, la *Public Land Act* de 1796 sirvió para que el gobierno federal vendiese por 2 dólares el acre las tierras que gestionaba en los territorios del oeste. Para 1800 el gobierno puso a la venta parcelas de 320 acres. Esto hizo que para 1811 se hubieran vendido más de 3 millones de acres.<sup>209</sup>

La territorialización del Estado cambió la lógica de las relaciones internacionales al convertir la tierra en una fuente de poder. Esto hizo que los Estados, tanto en Europa como en Norteamérica, buscasen ampliar su territorio para disponer de una cantidad creciente de recursos con los que incrementar sus capacidades internas y, así, aumentar su poder internacional.<sup>210</sup> El expansionismo de EE. UU. respondía a esta lógica, pero estaba al mismo tiempo unido a la extensión de su sistema de gobierno. De esta forma se justificaba el crecimiento territorial de EE. UU. bajo el pretexto de propagar su sistema político y sus valores, tal y como Thomas Jefferson hizo con la compra de Luisiana.<sup>211</sup> En este sentido la geografía física condicionó la configuración político-territorial de EE. UU., al mismo tiempo que el sistema legal y judicial interactuó con dichas condiciones geográficas en el moldeamiento del Estado americano y en su posterior evolución histórica.<sup>212</sup> Esto estaba unido, asimismo, a las fuertemente

---

<sup>208</sup> Morgan, Edmund S., *The Birth of the Republic 1763-89*, Chicago, The University of Chicago Press, 1977, pp. 112 y siguientes.

<sup>209</sup> Johnson, Paul, *The Birth of the Modern*, Nueva York, Harper Perennial, 1991, p. 211.

<sup>210</sup> Ratzel, Friedrich, «Las leyes del crecimiento espacial de los Estados. Una contribución a la Geografía Política Científica», *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, Vol. 2, N.º 11, 2011, pp. pp. 135-156.

<sup>211</sup> Tucker, Robert W. y David C. Hendrickson, *Empire of Liberty: The Statecraft of Thomas Jefferson*, Nueva York, Oxford University Press, 1992, p. 7. Ford, Paul L. (ed.), *The Works of Thomas Jefferson*, Nueva York, Cosimo Classics, 2010, Vol. 9, pp. 315-319.

<sup>212</sup> Berkowitz, Daniel y Karen B. Clay, *The Evolution of a Nation: How Geography and Law Shaped the American States*, Princeton, Princeton University Press, 2012. El sistema judicial, y especialmente el Tribunal Supremo, contribuyó a cohesionar territorialmente el país al extender la autoridad del gobierno federal sobre el conjunto del territorio de EE. UU. por encima de los Estados de la Unión. Este proceso fue importante frente a las tendencias descentralizadoras enunciadas en los Principios del 98 de las resoluciones de Kentucky y Virginia redactadas por Thomas Jefferson y James Madison en 1798, y que cuestionaban la autoridad del Tribunal Supremo a la hora de determinar la constitucionalidad de las leyes del Congreso de EE. UU. y de los parlamentos estatales, pues consideraban que esta era una prerrogativa de los Estados. La sentencia del Tribunal Supremo en el caso de Marbury contra Madison en 1803 zanjó esta cuestión al afirmar su autoridad suprema en materia constitucional. Powell, H. Jefferson, «The Principles of '98: An Essay in Historical Retrieval», *Virginia Law Review*, Vol. 80, N.º 3, 1994, pp. 689-743. Madison, James, «Madison's Report on the Virginia Resolutions. House of Delegates, Session of 1799-1800», en Elliot, Jonathan (ed.), *The Debates in the Several State Conventions on the Adoption of the Federal Constitution as Recommended by the General Convention at Philadelphia in 1787 together with the Journal of the Federal Convention, Luther Martin's Letter, Yates's Minutes, Congressional Opinions, Virginia and Kentucky Resolutions of '98-99 and Other Illustrations of the Constitution*, Nueva York, Burt Franklin, 1888, Vol. 4, pp. 546-580. Gutzman, Kevin R., «A Troublesome Legacy: James Madison and

arraigadas aspiraciones expansionistas de la élite estadounidense,<sup>213</sup> lo que se plasmó en su política exterior con la Doctrina Monroe,<sup>214</sup> además de tener su posterior cristalización ideológica en el Destino Manifiesto y en el excepcionalismo americano.<sup>215</sup>

El expansionismo territorial de EE. UU. fue en gran medida el resultado de una necesidad de seguridad frente a las potencias europeas que todavía contaban con posesiones coloniales en América, y en distinta medida también frente a las tribus indias contra las que emprendió diferentes guerras. Sin embargo, la guerra de 1812, que forma parte de ese proceso de expansión territorial,<sup>216</sup> constituyó un punto de inflexión en la posterior evolución de este país. La razón es la derrota y humillación de EE. UU., como así lo prueba que las tropas británicas tomaran Washington D.C. y saqueasen e incendiasen la Casa Blanca y el Capitolio.

La amarga experiencia de la guerra de 1812 tuvo un gran impacto sobre la percepción que la élite estadounidense tenía del poder relativo de su país. Este acontecimiento coyuntural sirvió para reorganizar la imagen nacional que los gobernantes estadou-

---

“The Principles of ‘98”, *Journal of the Early Republic*, Vol. 15, N.º 4, 1995, pp. 569-590. Watkins, William, *Reclaiming the American Revolution: The Kentucky and Virginia Resolutions and their Legacy*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2004. Chemerinsky, Erwin, *Constitutional Law: Principles and Policies*, Nueva York, Aspen Publishers, 2006, pp. 45-46.

<sup>213</sup> Además de Thomas Jefferson, otros presidentes como James Madison, James Monroe y John Quincy Adams abogaron por expandir territorialmente EE. UU. todo cuanto fuese posible. Adams, al igual que Jefferson, abogaba por unir toda Norteamérica en un mismo Estado. Weinberg, Albert K., *Manifest Destiny: A Study of Nationalist Expansion in American History*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1935, pp. 65, 228. Adams, Charles F. (ed.), *Memoirs of John Quincy Adams, Comprising Portions of His Diary from 1795 to 1848*, Philadelphia, J. B. Lippincott, 1875, Vol. 4, pp. 438-439. Zakaria, Fareed, *op. cit.*, N.º 37, p. 84. McDougall, Walter A., *Promised Land, Crusader State: The American Encounter with the World Since 1776*, Boston, Houghton Mifflin, 1997, p. 78.

<sup>214</sup> May, Ernest R., *The Making of the Monroe Doctrine*, Cambridge, Harvard University Press, 1975, p. 20. Dangerfield, George, *The Era of Good Feelings*, Nueva York, Harcourt, Brace and World, 1952, p. 303. Perkinson, Dexter, *Hands Off: A History of the Monroe Doctrine*, Boston, Little, Brown and Co., 1955. O’Loughlin, John, «Monroe Doctrine», en O’Loughlin, John (ed.), *Dictionary of Geopolitics*, Westport, Greenwood Press, 1994, pp. 166-168.

<sup>215</sup> Stephanson, Anders, *Manifest Destiny: American Expansionism and the Empire of Right*, Nueva York, Hill and Wang, 1995. Weinberg, Albert K., *op. cit.*, N.º 212. Weeks, William E., *Building the Continental Empire: American Expansion from the Revolution to the Civil War*, Chicago, Ivan R. Dee, 1996. Somkin, Fred, *Unquiet Eagle: Memory and Desire in the Idea of American Freedom, 1815-1860*, Ithaca, Cornell University Press, 1967, pp. 68-69. Ó Tuathail, Gearóid, «Manifest Destiny», en O’Loughlin, John (ed.), *Dictionary of Geopolitics*, Westport, Greenwood Press, 1994, pp. 158-159. Ó Tuathail, Gearóid y Simon Dalby, «American Exceptionalism», en O’Loughlin, John (ed.), *Dictionary of Geopolitics*, Westport, Greenwood Press, 1994, pp. 8-10. Agnew, John, «An Excess of “National Exceptionalism”: Towards a New Political Geography of American Foreign Policy», *Political Geography Quarterly*, Vol. 2, N.º 2, 1983, pp. 151-166. Dangerfield, George, *op. cit.*, N.º 213, p. 308.

<sup>216</sup> Kennedy, David M., Lizabeth Cohen y Thomas A. Bailey, *The American Pageant*, Boston, Wadsworth Cengage Learning, 2010, Vol. 1, p. 244. Brown, Roger H., *The Republic in Peril*, Nueva York, Norton, 1971, p. 121. Ver también: Hastedt, Glenn, *Encyclopedia of American Foreign Policy*, Nueva York, Facts On File, 2004, pp. 510-512.

nidenses tenían acerca del lugar que EE. UU. ocupaba en el sistema internacional. La evidente vulnerabilidad y debilidad internacional de EE. UU. creó consternación, pero sobre todo contribuyó a que los líderes nacionales tomaran conciencia de la necesidad de dotar al país de una base económica lo suficientemente grande como para garantizar su seguridad. El *American system* fue la respuesta a esta necesidad. Este consistió en un plan económico dirigido a impulsar el desarrollo y crecimiento económico necesarios para apuntalar el poder del gobierno federal tanto en la esfera doméstica como en la exterior, lo que respondía al objetivo deliberado de convertir a este país en una gran potencia.<sup>217</sup> En lo más fundamental fue una política mercantilista dirigida a industrializar el país a escala nacional.<sup>218</sup>

Sin embargo, las medidas del *American system* tuvieron un alcance limitado debido al marco político e institucional en el que fueron implementadas. El orden constitucional de la anteguerra se caracterizó por el elevado poder que los Estados conservaban frente al gobierno federal, a lo que hay que sumar la división en el seno de la élite estadounidense en torno al modelo de país que propugnaban. De hecho, la guerra de Secesión se explica en gran medida por esta razón, y forma parte así de un proceso de reorganización interna para adaptar las condiciones de la esfera doméstica a las exigencias del medio internacional. Tras la contienda emergió un Estado americano provisto de los atributos fundamentales de territorialidad y soberanía gubernamental, en claro contraste con la situación previa en la que el gobierno federal era un mero coordinador de la política exterior de los Estados de la Unión que, además, tenía escasa presencia a nivel local.<sup>219</sup>

La configuración territorial de EE. UU. en el periodo de la anteguerra fue fundamental para su posterior transformación en una gran potencia. La adquisición de

---

<sup>217</sup> El senador de EE. UU., y más tarde secretario de Estado, William H. Seward, férreo partidario de la industrialización y del expansionismo territorial, manifestó, ya en 1853, la importancia de que EE. UU. desarrollase su prosperidad económica para convertirse en la mayor potencia del planeta. También el presidente Franklin Pierce expresó la voluntad expansionista de EE. UU. en su discurso inaugural de 1853, e igualmente su sucesor, James Buchanan, se reafirmó en este mismo sentido. Baker, George E. (ed.), *The Works of William H. Seward*, Boston, Houghton, Mifflin and company, 1884, Vol. 3, p. 618. Richardson, James D., *A Compilation of the Messages and Papers of the Presidents*, Washington D.C., Bureau of National Literature, 1911, Vol. 5, p. 198. Zakaría, Fareed, *op. cit.*, N.º 37, p. 83.

<sup>218</sup> Lively, Robert A., «The American System, a Review Article», *Business History Review*, Vol. 29, N.º 1, 1955, pp 81-96. Dorfman, Joseph, *The Economic Mind in American Civilization, 1606-1865*, Londres, Harrap, 1947. Foner, Eric, *Free Soil, Free Labor, Free Men: The Ideology of the Republican Party before the Civil War*, Nueva York, Oxford University Press, 1970. Remini, Robert V., *Henry Clay: Statesman for the Union*, Nueva York, Norton, 1991. Stanwood, Edwar, *American Tariff Controversies in the 19th Century*, Westminister, A. Constable & Co., 1904.

<sup>219</sup> Bensel, Richard F., *Yankee Leviathan: The Origins of Central State Authority in America, 1859-1877*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, pp. 1-2. Para una descripción de la organización política de EE. UU. en el periodo de la anteguerra, consultar: Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, Madrid, Sarpe, 1984.

Luisiana, la integración de Florida, la colonización del oeste con la expulsión de los indios,<sup>220</sup> la anexión de Texas, la guerra contra México y la incorporación de Oregon,<sup>221</sup> todo ello entre 1815 y 1848, no sólo aumentó sustancialmente la extensión territorial de EE. UU., sino que también triplicó su población desde 8,4 millones de habitantes hasta más de 22 millones.<sup>222</sup> Esto contribuyó a incrementar el potencial económico de EE. UU. para desarrollar posteriormente un papel activo en la política internacional. Sin embargo, el poder del Estado no creció en la misma medida debido a los obstáculos constitucionales, y no fue hasta después de la guerra de Secesión que se produjeron cambios decisivos en este sentido. Tal y como Fareed Zakaria apunta, las estructuras del Estado no estaban lo suficientemente desarrolladas, y es por ello que EE. UU., pese a tener la voluntad de desempeñar el papel de gran potencia, no disponía de los medios institucionales y organizativos para movilizar y extraer los recursos necesarios.<sup>223</sup>

Antes de que estallase la guerra de Secesión puede decirse que EE. UU. ya disponía de la prosperidad económica suficiente para jugar un papel relevante en la esfera internacional. Había superado a Alemania y Rusia en producción manufacturera en 1860, y estaba cerca de alcanzar a Francia. Asimismo, la producción de hierro duplicaba a la de Rusia, y su red ferroviaria era tres veces mayor que la de Gran Bretaña.<sup>224</sup> Terminada la contienda, la economía estadounidense logró recuperarse al alcanzar unas tasas anuales de crecimiento económico sorprendentes, un 5% de promedio, que se reflejaron en prácticamente todos los sectores: la producción agrícola, la producción industrial (carbón, acero, petróleo, manufacturas), el consumo de energía y de cobre, etc. A esto le acompañó el aumento de la renta nacional per cápita.<sup>225</sup> Sin embargo,

---

<sup>220</sup> La *Removal Act* de 1830, aprobada por el Congreso de EE. UU., sirvió para expulsar a los indios de Florida, Georgia, Mississippi, Tennessee y Alabama. Posteriormente fue aprobada la *Indian Inter-course Act* en 1834 que expulsó por la fuerza a los creeks de Alabama en 1836. Prucha, Francis P., *The Sword of the Republic: The United States Army on the Frontier, 1783-1846*, Nueva York, Macmillan, 1969.

<sup>221</sup> Pletcher, David M., *The Diplomacy of Annexation: Texas, Oregon, and the Mexican War*, Columbia, University of Missouri Press, 1973.

<sup>222</sup> Hastedt, Glenn, *op. cit.*, N.º 215, p. 302.

<sup>223</sup> Zakaria, Fareed, *op. cit.*, N.º 37, pp. 82, 84. EE. UU. era un Estado débil en política exterior, como así se demuestra en: Keohane, Robert O., «International Commitments and American Political Institutions in the Nineteenth Century», en Katznelson, Ira y Martin Shefter (eds.), *Shaped by War and Trade: International Influences on American Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 2002, pp. 57-81.

<sup>224</sup> Rostow, Walt W., *The World Economy: History and Prospect*, Austin, University of Texas Press, 1978, p. 152. Becker, William H. y Samuel F. Wells, *Economics and World Power: An Assessment of American Diplomacy since 1789*, Nueva York, Columbia University Press, 1984, pp. 56 y siguientes. Kennedy, Paul, *op. cit.*, N.º 52, p. 292.

<sup>225</sup> Coppock, D. J., «The Causes of the Great Depression, 1873-96», *Manchester School of Economic and Social Studies*, Vol. 29, N.º 3, 1961, pp. 205-232. Pletcher, David M., «Economic Growth and Diplomatic Adjustment», en Becker, William H. y Samuel F. Wells (eds.), *Economics and World Power: An Assessment of American Diplomacy since 1789*, Nueva York, Columbia University Press, 1984, p. 120. Wilson, Charles, «Economic Conditions», en Hinsley, Francis H. (ed.), *The*

este potencial económico no se tradujo en poder hasta que se produjeron una serie de cambios en la estructura del Estado que reorganizaron su espacio interno para tener acceso directo a los recursos disponibles.

Así, en lo que respecta a la ordenación del extenso espacio geográfico de EE. UU., fueron aprobadas por el Congreso diferentes leyes como la *Homestead Act* de 1862 que permitió la venta de 270 millones de acres, es decir, el 10% de la superficie del país. A esta ley aún le siguieron otras como la *Timber Culture Act* de 1873, la *Desert Land Act* de 1887 y la *Grazing Homestead Act* de 1916 que impulsaron el proceso de privatización de la tierra.<sup>226</sup> De esta forma, el gobierno federal introdujo en el mercado estas tierras y estimuló su explotación productiva. Esto favoreció el crecimiento económico y el aumento de la base tributaria. Asimismo, el Estado extendió su sistema de gobierno y pasó a tener acceso a recursos que hasta entonces habían permanecido fuera de su alcance, lo que coincidió con el reinicio de las guerras contra los pueblos indios. Esto último significó el fin de las fronteras interiores por medio de la colonización del viejo oeste a finales del s. XIX, fenómeno que es conocido como el fin de la época de la frontera americana.<sup>227</sup>

Los cambios que se produjeron en la estructura del Estado afectaron a dos ámbitos diferentes. Por un lado, el incremento del poder de la burocracia federal al quedar aislada del sistema partidista, tal y como hizo el presidente Rutherford B. Hayes.<sup>228</sup> Esta medida hizo más autónomo al ejecutivo al sustraerlo de las influencias de la sociedad a través de sus representantes políticos en el Congreso. Y por otro lado la profesionalización de la administración a través de la *Pendleton Civil Service Reform Act*, lo que no sólo la alejó del clientelismo partidista sino que también impuso un criterio meritocrático en el acceso a este servicio, además de introducir unas prácticas en su funcionamiento interno semejantes a las del mundo de los negocios y, por tanto, guiadas por el principio de eficacia.<sup>229</sup> Esta reforma de la burocracia federal consumó

---

*New Cambridge Modern History: Material Progress and World-Wide Problems, 1870-1898*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976, p. 50. Zakaria, Fareed, *op. cit.*, N.º 37, pp. 72-74. Baraclough, Geoffrey, *An Introduction to Contemporary History*, Harmondsworth, Penguin Books, 1967, p. 51. Wright, Quincy, *op. cit.*, N.º 123, pp. 670-671. Taylor, Alan J. P., *The Struggle for Mastery in Europe 1848-1918*, Oxford, Clarendon Press, 1954, p. 30. Kennedy, Paul, *op. cit.*, N.º 52, pp. 388-390.

<sup>226</sup> Skaggs, Jimmy M., *Prime Cut: Livestock Raising and Meatpacking in the United States, 1607-1983*, College Station, Texas A&M University Press, 1967, p. 79.

<sup>227</sup> Turner, Frederick J., *The Significance of the Frontier in American History*, Arizona, University of Arizona Press, 1994.

<sup>228</sup> Morgan, Howard W., *From Hayes to McKinley: National Party Politics, 1877-1896*, Syracuse, Syracuse University Press, 1969, pp. 31-40. Josephson, Matthew, *The Politicos: 1865-1896*, Nueva York, Harcourt, Brace and World, 1963, pp. 238-275. Zakaria, Fareed, *op. cit.*, N.º 37, p. 155.

<sup>229</sup> Hoogenboom, Ari A., *Outlawing the Spoils: A History of the Civil Service Reform Movement, 1865-1883*, Urbana, University of Illinois Press, 1968. White, Leonard D., *The Republican Era, 1869-1901: A Study in Administrative History*, Nueva York, Macmillan, 1958, p. 302. Skowronek,

la transferencia del poder del legislativo al ejecutivo que Woodrow Wilson constató a principios del s. XX.<sup>230</sup>

El crecimiento de la economía y su integración a escala nacional creó la prosperidad necesaria para financiar una política exterior más activa. Sin embargo, esto último fue posible en la medida en que el poder del Estado creció a través del desarrollo de su aparato burocrático para la movilización y extracción de recursos. Así, durante el último tercio del s. XIX aparecieron diferentes agencias federales encargadas de regular distintos ámbitos de la economía, al mismo tiempo que el gobierno federal asumió competencias que con anterioridad habían estado en manos de los Estados. En general, el poder ejecutivo creció en tamaño y se centralizó para, de este modo, poner a su servicio los recursos disponibles. Por ejemplo, el Tesoro pasó de tener 4.000 empleados en 1873 a disponer de casi 25.000 al final del s. XIX. A esto le acompañó el aumento de los ingresos del gobierno federal.<sup>231</sup> Asimismo, la administración federal creció notablemente en términos globales al pasar de 100.000 funcionarios a tiempo completo en 1883 a aproximadamente 200.000 en 1900.<sup>232</sup>

Los continuos superávits que el gobierno federal acumuló año tras año en la década de 1870 fueron percibidos por los estadistas americanos en la década de 1880, lo que generó una situación favorable para la expansión del gasto. Esto se tradujo en una creciente inversión en la armada mediante la que EE. UU. aumentó su influencia en el mundo.<sup>233</sup> La aprobación de los presupuestos para modernizar la marina de guerra contribuyó a que la Presidencia aumentase su peso político al asumir el liderazgo de la nación con la elaboración de la política exterior.<sup>234</sup> Así fue como entre 1885 y 1889 fue autorizada la construcción de 30 barcos de distinto tipo, entre los que se incluían los primeros acorazados, lo que implicó el desembolso de grandes sumas de dinero.<sup>235</sup> Todo esto reflejaba un cambio decisivo a nivel estratégico que condujo a una postura expansionista en el mar,<sup>236</sup> lo que era resultado, a su vez, del cambio en la percepción que los estadistas americanos tenían del aumento del poder relativo de su país. Esto

---

Stephen, *Building A New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982, pp. 47-84.

<sup>230</sup> Wilson, Woodrow, *Congressional Government: A Study in American Politics*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1914, pp. v-xiii.

<sup>231</sup> Keller, Morton, *Affairs of State: Public Life in the Late Nineteenth Century America*, Cambridge, Harvard University Press, 1977, pp. 308-309. Zakaria, Fareed, *op. cit.*, N.º 37, p. 146.

<sup>232</sup> *Ibidem*, p. 163.

<sup>233</sup> Sprout, Harold y Margaret Sprout, *The Rise of American Naval Power*, Princeton, Princeton University Press, 1939, pp. 165-202. Long, John D., *The New American Navy*, Nueva York, Outlook, 1903. Doenecke, Justus D., *The Presidencies of James A. Garfield and Chester A. Arthur*, Lawrence, Regents Press of Kansas, 1981.

<sup>234</sup> Zakaria, Fareed, *op. cit.*, N.º 37, pp. 108 y siguientes.

<sup>235</sup> *Ibidem*, p. 113.

<sup>236</sup> Shulman, Mark R., *The Emergence of American Sea Power: Politics and the Creation of a U.S. Naval Strategy, 1882-1893*, Berkeley, University of California, 1990, (tesis doctoral), p. 255.

hizo que el clima intelectual y político imperante fuese favorable para la transformación de la política exterior estadounidense en clave expansionista, tal y como Alfred T. Mahan la formuló por escrito,<sup>237</sup> mientras que el secretario de Estado John Hay, el senador Henry Cabot Lodge y los presidentes William McKinley y Theodore Roosevelt se encargaron de implementarla.<sup>238</sup> En cualquier caso el aumento de las capacidades del Estado en el contexto de una sociedad industrializada hizo posible una política exterior activa con la que EE. UU. tomó parte en la competición colonial de finales del s. XIX. Esto le permitió confirmar su estatus internacional de gran potencia tras la guerra de 1898.

## 6. LA SUPREMACÍA MUNDIAL DE OCCIDENTE: DEL LIDERAZGO EUROPEO AL LIDERAZGO ESTADOUNIDENSE

Lo que a continuación sigue es un análisis a vista de pájaro de los cambios que se produjeron en el liderazgo del mundo occidental durante la primera mitad del s. XX y la evolución general de la supremacía de Occidente. Esto tiene como finalidad contextualizar el escenario internacional del s. XXI para abordar la política exterior de las principales potencias en el siguiente apartado.

El periodo que transcurrió entre la unificación de Alemania y la Primera Guerra Mundial estuvo marcado por la rivalidad entre Gran Bretaña y el nuevo Estado alemán. Sin embargo, la supremacía occidental había llegado a su apogeo en ese mismo periodo debido a que las potencias occidentales habían tomado el control de la mayor parte del globo,<sup>239</sup> y gobernaban colonias en todos los continentes habitados.<sup>240</sup> Esto condujo a que a principios del s. XX se entrase en lo que Halford J. Mackinder llamó la era postcolombina al haberse completado el cartografiado de la tierra, lo que puso fin a la era de la exploración geográfica. Esto implicó, asimismo, la conquista política de toda la tierra habitable, lo que originó un sistema político cerrado cuyo escenario pasó a ser el mundo entero. Por tanto, cualquier conflicto político internacional ya no tendría la posibilidad de disiparse en un circuito circunvecino de espacio desconocido,

---

<sup>237</sup> Mahan, Alfred T., *El interés de Estados Unidos de América en el poderío marítimo. Presente y futuro*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2000.

<sup>238</sup> Existen pruebas de la relación entre la política exterior de estos estadistas norteamericanos de finales del s. XIX y las teorías geopolíticas de Mahan a través de las conexiones políticas de este último. Ekrich, Arthur A., *Ideas, Ideals and American Diplomacy: A History of their Growth and Interaction*, Nueva York, Appleton-Century-Crofts, 1966, p. 89.

<sup>239</sup> Si en este cálculo se considera a los Estados europeos y se incluye a Rusia con Siberia, la extensión de tierra controlada por europeos ascendía al 84%. Fieldhouse, David K., *Economics and Empire, 1830-1914*, Ithaca, Cornell University Press, 1973, p. 3. Hoffman, Philip T., *¿Por qué Europa...?*, *op. cit.*, N.º 123, p. 8.

<sup>240</sup> Anderson, Mathew S., *The Ascendancy of Europe, 1815-1914*, Harlow, Pearson, 2003, pp. 270-309. Fieldhouse, David K., *Los imperios coloniales desde el siglo XVIII*, México, Siglo XXI, 1986, pp. 125 y siguientes.



sino que repercutiría de un modo u otro en el conjunto de este sistema mundial.<sup>241</sup> De este modo, las transformaciones del escenario internacional sólo podían producirse en dos sentidos: el desafío a la supremacía occidental; o la reorganización interna del liderazgo de Occidente. Ambas cosas sucedieron en el s. xx.

Mientras EE. UU. se convertía en un gigante económico a finales del s. xix,<sup>242</sup> Gran Bretaña veía descender tanto su porción de producción industrial mundial como su competitividad, de forma que las exportaciones británicas fueron despojadas de su posición favorable en los mercados internacionales.<sup>243</sup> Mientras tanto, la Alemania guillermina logró superar el poderío industrial británico al mismo tiempo que buscó construir su propio imperio en *Mitteleuropa*.<sup>244</sup> Esto no hizo sino agudizar el antagonismo entre Alemania y Gran Bretaña,<sup>245</sup> lo que convirtió a Europa central en un campo de batalla en el que, como en otras ocasiones, se disputó la supremacía mundial.<sup>246</sup>

La Primera Guerra Mundial debilitó a las principales potencias europeas del momento, especialmente a Gran Bretaña y a Francia. Asimismo, la victoria aliada sobre las potencias centroeuropeas fue gracias a la intervención estadounidense. Pese a que EE. UU. retornó a una posición aislacionista en el periodo de entreguerras, para entonces ya era evidente su elevado peso político, económico y militar en los asuntos mundiales, mientras que Gran Bretaña, y en diferente medida también Francia, daban claras muestras de agotamiento político con unos imperios coloniales dispersos, fragmentados y cada vez más inestables. El escenario de la postguerra confirmó el declive de Europa.<sup>247</sup>

La Segunda Guerra Mundial fue, por un lado, un desafío al sistema de equilibrio de poder que Gran Bretaña había preservado hasta entonces. Pero también fue un desafío a la supremacía occidental por parte del imperialismo japonés. Las potencias europeas lograron una victoria militar, pero no así una victoria política en la medi-

---

<sup>241</sup> Mackinder, Halford J., *op. cit.*, N.º 89.

<sup>242</sup> Esto, junto a la decadencia de Inglaterra, fue advertido a principios del s. xx por Brooks Adams con bastante acierto. Adams, Brooks, *America's Economic Supremacy*, Londres, Macmillan, 1900.

<sup>243</sup> Hobsbawm, Eric, *Industry and Empire*, Harmondsworth, Penguin Books, 1969, pp. 136-153, 172-185. Landes, David, *The Unbound Prometheus: Technological Change and Industrial Development in Western Europe from 1750 to the Present*, Cambridge, Cambridge University Press, 1969, pp. 326-358. Mathias, Peter, *First Industrial Nation: An Economic History of Britain, 1700-1914*, Londres, Methuen, 1969, pp. 306-334, 365-426. Crouzet, François, *The Victorian Economy*, Londres, Methuen, 1982, pp. 371 y siguientes. Kennedy, Paul, *op. cit.*, N.º 52, pp. 366-367.

<sup>244</sup> Meyer, Henry C., *Mitteleuropa in German Thought and Action 1815-1945*, The Hague, Martinus Nijhoff, 1955. Brechtefeld, Jörg, *Mitteleuropa and German Politics: 1848 to the Present*, Basingstoke, Macmillan, 1996.

<sup>245</sup> Kennedy, Paul, *The Rise of the Anglo-German Antagonism 1860-1914*, Amherst, Humanity Books, 1988.

<sup>246</sup> Simms, Brendan, *Europe: The Struggle for Supremacy from 1453 to the Present*, Nueva York, Basic Books, 2014.

<sup>247</sup> Demangeon, Albert, *Le Déclin de l'Europe*, París, Payot, 1920. Algunos autores señalan que el declive de la dominación europea ya se había manifestado al comienzo del s. xx. Anderson, Mathew S., *The Ascendancy of...*, *op. cit.*, N.º 239, pp. 298-299.

da en que EE. UU. y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas —en adelante, URSS— reorganizaron el espacio internacional de postguerra. A esto le siguió el desmoronamiento de los imperios británico y francés en las décadas siguientes con los procesos de descolonización.<sup>248</sup> Europa continental, por su parte, quedó dividida en las esferas de influencia estadounidense y soviética, a lo que le siguió el largo periodo de Guerra Fría dominado por las rivalidades de las superpotencias.

Históricamente el equilibrio de poder mundial había sido un asunto de los Estados europeos, al menos mientras Europa fue el centro geográfico en el que se dirimían las grandes cuestiones internacionales. Tras la Segunda Guerra Mundial el equilibrio europeo se convirtió en un aspecto de la estrategia de potencias externas,<sup>249</sup> al mismo tiempo que la Guerra Fría fue un claro desafío a la supremacía occidental en el marco de la política de bloques que se formó.

El sistema internacional de postguerra, salvando las distancias, guardaba ciertas semejanzas con el que se formó en el Congreso de Viena tras las guerras napoleónicas. La creación del Consejo de Seguridad de la ONU, en el que un grupo reducido de grandes potencias dirimían los asuntos de seguridad internacional, es una prueba de este paralelismo.<sup>250</sup> Sin embargo, tampoco debe olvidarse que ese nuevo orden internacional se fundamentó en los valores occidentales como es, por ejemplo, la importancia conferida al derecho y a las organizaciones internacionales. Nada de esto eliminó la política del equilibrio de poder, pero sí la limitó y la recondujo dentro del nuevo marco institucional en el que las superpotencias moldeaban la seguridad internacional.

El liderazgo británico del mundo occidental era inviable después de 1945. La élite británica asumió que su país ya no podía desempeñar un papel equilibrador en las relaciones internacionales, lo que hizo de EE. UU. su aliado natural. De esta forma, los estadistas británicos llegaron a la conclusión de que, para garantizar la seguridad de Gran Bretaña, era necesario unir su suerte a la de EE. UU.<sup>251</sup> La Carta Atlántica fue la cristalización de dicha voluntad política ante el temor de que EE. UU. adoptase una postura aislacionista tras la guerra,<sup>252</sup> pues en tal escenario Gran Bretaña habría tenido que enfrentarse en solitario a una poderosa potencia continental como la Unión Soviética. Así fue como Gran Bretaña invitó a EE. UU. a jugar un papel relevante en

---

<sup>248</sup> Barnett, Correlli, *The Collapse of British Power*, Nueva York, Morrow, 1972, pp. 587-588. Porter, Bernard, *Britain, Europe and the World 1850-1982: Delusions of Grandeur*, Londres, Allen and Unwin, 1983, pp. 111 y siguientes.

<sup>249</sup> Kissinger, Henry, *Orden mundial*, Barcelona, Debate, 2016, p. 97.

<sup>250</sup> Ídem., *Diplomacia*, Barcelona, Ediciones B, 1996, pp. 420-421.

<sup>251</sup> Taylor, Peter J., *Britain and the...*, *op. cit.*, N.º 110, p. 27.

<sup>252</sup> Ryan, Henry B., *The Vision of Anglo-America: The US-UK Alliance and the Emerging Cold War, 1943-1946*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982, p. 2. Streit, Clarence K., *Union Now with Britain*, Londres, Jonathan Cape, 1941.

el nuevo escenario internacional,<sup>253</sup> lo que significó traspasarle el liderazgo de Occidente como parte de su estrategia para garantizar su seguridad.<sup>254</sup>

En la medida en que la Guerra Fría fue una competición entre dos superpotencias, el peso político de Europa en el mundo distó mucho de ser el que había sido en el pasado al convertirse en uno de los espacios en los que se desarrolló dicha competición. Esto no impidió que figuras como Konrad Adenauer, Robert Schuman o Alcide de Gasperi sentasen las bases de un nuevo orden en Europa occidental. Los Estados europeos lograron así superar siglos de guerras fratricidas.

El fin de la Guerra Fría supuso el segundo apogeo de Occidente al desaparecer cualquier desafío a su supremacía. Esto permitió la expansión del mundo occidental, con sus normas, valores e instituciones, a aquellos países que habían permanecido fuera de su órbita durante la Guerra Fría. Este segundo apogeo se extendió desde 1991 a 2001 y conllevó el relanzamiento de las organizaciones internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Organización Mundial del Comercio, etc.) con las que Occidente, bajo el liderazgo de EE. UU., dictó las normas de lo que George H. W. Bush llamó el *New World Order*.<sup>255</sup> Así, la década de 1990 fue de expansión y consolidación de un orden internacional liberal fundado en los valores occidentales.<sup>256</sup>

Sin embargo, los atentados del 11 de septiembre fueron el fin del apogeo de Occidente y el comienzo de una nueva etapa, llena de turbulencias, en la que EE. UU. inició una serie de guerras que arrastraron a los demás países occidentales, lo que repercutió en la posición política internacional de esta potencia, y por extensión también en la posición del mundo occidental. En el transcurso de este tiempo han emergido

---

<sup>253</sup> Lundestad, Geir, «Empire by Invitation? The United States and Western Europe, 1945-1952», *Journal of Peace Research*, Vol. 23, N.º 3, 1986, pp. 263-277. Loth, Wilfried, *The Division of the World 1941-1955*, Londres, Routledge, 1988. Taylor, Peter J., *Britain and the...*, op. cit., N.º 110, pp. 44-55. Woods, Randall B., *A Changing of the Guard: Anglo-American Relations, 1941-1946*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1990.

<sup>254</sup> Anderson, Terry H., *The United States, Great Britain, and the Cold War, 1944-1947*, Columbia, University of Missouri Press, 1981. Baylis, John, *Anglo-American Defence Relations, 1939-1984: The Special Relationship*, Londres, Macmillan, 1984. Bartlett, Christopher J., *The Global Conflict: The International Rivalry of the Great Powers, 1880-1970*, Londres, Longman, 1984, pp. 269 y siguientes.

<sup>255</sup> Bush, George H. W., «STATE OF THE UNION; Transcript of President's State of the Union Message to Nation», *The New York Times*, 30 de enero de 1991, p. 12. Ídem., «Toward a New World Order», en Ó Tuathail, Gearóid, Simon Dalby y Paul Routledge (eds.), *The Geopolitics Reader*, Londres, Routledge, 1998, pp. 131-135.

<sup>256</sup> Clinton, William J., «Remarks to the 48th Session of the United Nations General Assembly in New York City», *The American Presidency Project*, 27 de septiembre de 1993. <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-48th-session-the-united-nations-general-assembly-new-york-city> (Consultado el 17 de mayo de 2022). Sobre el concepto de orden internacional liberal consultar: Ikenberry, G. John, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, Princeton, Princeton University Press, 2011, p. 2.

Estados revisionistas que cuestionan el orden internacional y que aspiran a cambiar sus reglas, al mismo tiempo que ha crecido la desafección hacia dicho orden entre diferentes países periféricos. Todo esto supone un nuevo y claro desafío a la supremacía de Occidente y a su orden internacional liberal.<sup>257</sup>

La idea de que Occidente está en decadencia no es nueva y ya fue avanzada hace un siglo por Oswald Spengler.<sup>258</sup> El declive de la civilización occidental en términos de poder internacional es un proceso relativamente reciente que coincide con el deterioro de la posición de EE. UU. en el escenario mundial. Pero también guarda relación con la posición internacional de Europa que ha visto cómo en los últimos años se ha reducido su porción del PIB mundial, lo que refleja una clara ralentización de su crecimiento en comparación con las economías de otras regiones del mundo.<sup>259</sup> Esta tendencia tiene sus antecedentes en la década de 1970, momento a partir del que la media del nivel de ingresos per cápita se mantuvo sin apenas aumento para, a principios del s. XXI, comenzar a declinar en términos relativos.<sup>260</sup> Europa ha visto menguar su PIB per cápita en relación con EE. UU. cuya economía no ha dejado de crecer durante todo este tiempo, lo que se ha reflejado en la disparidad del poder de consumo a ambos lados del Atlántico.<sup>261</sup>

El otro gran factor que condiciona la posición geopolítica internacional de Occidente es el demográfico. Este factor repercute tanto en la vida económica como en el clima político y, sobre todo, en el potencial militar de los Estados.<sup>262</sup> La demografía incide directamente sobre las posibilidades de los países en la política mundial y, por tanto,

---

<sup>257</sup> Sobre la crisis del orden internacional liberal: Mearsheimer, John J., «Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order», *International Security*, Vol. 43, N.º 4, 2019, pp. 7-50. Ídem., *Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*, New Haven, Yale University Press, 2018.

<sup>258</sup> Spengler, Oswald, *La decadencia de Occidente. Bosquejo de una morfología de la historia universal*, Madrid, Espasa, 2004.

<sup>259</sup> Vakulina, Oleksandra, «Europe's Economy is Slowing Down», *Euronews*, 31 de julio de 2019. <https://www.euronews.com/2019/07/31/europe-s-economy-is-slowing-down> (Consultado el 18 de mayo de 2022). Full Fact, «The EU has Shrunk as a Percentage of the World Economy», *Full Fact*, 13 de febrero de 2017. <https://fullfact.org/europe/eu-has-shrunk-percentage-world-economy/> (Consultado el 18 de mayo de 2022).

<sup>260</sup> The Economist, «Passport to Prosperity», *The Economist*, 25 de septiembre de 2004. <https://www.economist.com/special-report/2004/09/25/passport-to-prosperity> (Consultado el 18 de mayo de 2022).

<sup>261</sup> Munkhammar, Johnny, *European Dawn – after the social model*, Estocolmo, Timbro Publishers, 2005, pp. 33-35. El PIB per cápita de EE. UU. en 2020 ascendía a 63.206 dólares, mientras que el de la UE para el mismo año era de 30.996 dólares. The World Bank, «GDP per capita (current US\$)», *The World Bank*, 2020. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD> (Consultado el 20 de mayo de 2022). Trading Economics, «European Union GDP Per Capita», *Trading Economics*. <https://tradingeconomics.com/european-union/gdp-per-capita> (Consultado el 20 de mayo de 2022).

<sup>262</sup> Jackson, Richard y Neil Howe, *The Graying of the Great Powers: Demography and Geopolitics in the 21st Century*, Washington D.C., Center for Strategic and International Studies, 2008, pp. 15-24. Yoshihara, Susan y Douglas A. Sylva (eds.), *Population Decline and the Remaking of Great Power Politics*, Dulles, Potomac Books, 2012. Nichiporuk, Brian, *The Security Dynamics of Demographic Factors*, Santa Monica, RAND Corporation, 2000.

en el equilibrio de poder. Así, en lo que respecta a Occidente, la situación es verdaderamente sombría debido a que a ambos lados del Atlántico norte las tasas de fertilidad son inferiores a la tasa de reposición poblacional, esto es, 2,1 hijos por mujer, lo que no garantiza el reemplazo generacional.<sup>263</sup> Las proyecciones demográficas muestran que la tendencia actual tendrá efectos no sólo en la economía y en la base tributaria de los Estados, sino que igualmente repercutirá en la viabilidad del gasto militar.<sup>264</sup> Esto supone un verdadero desafío para la seguridad internacional, además de limitar considerablemente las opciones de la política exterior de EE. UU. y Europa en un futuro cada vez más próximo.<sup>265</sup> Por todo esto el cambio demográfico puede ser aún más amenazante para las perspectivas de seguridad de Occidente de lo que lo fue la Guerra Fría.<sup>266</sup>

## 7. LA COMPETICIÓN GEOPOLÍTICA INTERNACIONAL EN EL S. XXI

En el presente apartado son examinadas las políticas exteriores de las principales potencias que configuran el escenario internacional del s. XXI. Estas son EE. UU., China y Rusia. Se pretende esclarecer el interés nacional y las visiones del medio internacional que moldean la política exterior de estos países.

### 7.1. EE. UU. y su declive como potencia hegemónica

La posición internacional de EE. UU. se ha debilitado desde el final de la Guerra Fría. Esta circunstancia es la que ha conducido a una variada cantidad de autores a hablar de su declive como potencia hegemónica,<sup>267</sup> mientras otros han mostrado su

---

<sup>263</sup> EE. UU. y Francia eran los únicos países occidentales que en 2012 tenían unos niveles de fertilidad próximos a la tasa de reposición poblacional. Actualmente la tasa de fertilidad de EE. UU. es de 1,84 hijos por mujer, mientras que la de Francia es de 2,03 hijos. CIA, *The World Factbook*, 2022. <https://www.cia.gov/the-world-factbook/> (Consultado el 18 de mayo de 2022).

<sup>264</sup> Longman, Phillip, «The Geopolitical Implications of Global Aging», en Yoshihara, Susan y Douglas A. Sylva (eds.), *Population Decline and the Remaking of Great Power Politics*, Dulles, Potomac Books, 2012, pp. 31-32.

<sup>265</sup> Vidal Pérez, Esteban, «Los desafíos para la seguridad internacional en el s. XXI: el declive de Occidente y las debilidades del auge de China», *Global Strategy Report*, 3/2022. <https://global-strategy.org/los-desafios-para-la-seguridad-internacional-en-el-siglo-xxi-el-declive-de-occidente-y-las-debilidades-del-auge-de-china/> (Consultado el 18 de mayo de 2022).

<sup>266</sup> Eberstadt, Nicholas, «Population Change and National Security», *Foreign Affairs*, Vol. 70, N.º 3, 1991, p. 129.

<sup>267</sup> Ikenberry, G. John, *op. cit.*, N.º 255. Zakaria, Fareed, *The Post-American World*, Nueva York, W.W. Norton, 2008. Ídem., *The Post-American World: Release 2.0*, Nueva York, W.W. Norton, 2011. Ferguson, Niall, *Colossus: The Rise and Fall of the American Empire*, Nueva York, Penguin Books, 2004. Krauthammer, Charles, «The Unipolar Moment», *Foreign Affairs*, Vol. 70, N.º 1, 1990/1991, pp. 23-33. Walt, Stephen M., *The Hell of Good Intentions: America's Foreign Policy Elite and The Decline of U.S. Primacy*, Nueva York, Farrar, Straus and Giroux, 2018. Mann, Michael, «The First Failed Empire of the 21st Century», *Review of International Studies*,

escepticismo sobre este punto de vista.<sup>268</sup> Aunque se trata de un tema cuyos antecedentes son anteriores al fin de la Guerra Fría,<sup>269</sup> no hay duda de que en los últimos años ha ganado actualidad.<sup>270</sup> Se trata de un debate que refleja los grandes cambios que se han producido en el escenario internacional, y que pone de relieve lo lejos que EE. UU. está de aquel momento, justo al terminar la Guerra Fría, en el que se encontraba en la cúspide de su poder.<sup>271</sup>

Las decisiones de invadir Afganistán e Irak han afectado considerablemente a la posición internacional de EE. UU. por su coste económico y político, a lo que se suman otro tipo de circunstancias, tanto internas como externas, que no sólo le han

---

Vol. 30, N.º 4, 2004, pp. 631-653. Layne, Christopher, «This Time It's Real: The End of Unipolarity and the Pax Americana», *International Studies Quarterly*, Vol. 56, N.º 1, 2012, pp. 203-213. Ídem., «The Waning of U.S. Hegemony-Myth or Reality? A Review Essay», *International Security*, Vol. 34, N.º 1, 2009, pp. 147-172. Bremmer, Ian, *Every Nation for Itself: Winners and Losers in a G-zero World*, Nueva York, Penguin, 2012. Cox, Michael, «The New Liberal Empire: US Power in the Twenty-First Century», *Irish Studies in International Affairs*, Vol. 12, 2001, pp. 39-56. Ídem., «Whatever Happened to American Decline? International Relations and the New United States Hegemony», *New Political Economy*, Vol. 6, N.º 3, 2001, pp. 311-340. Burbach, Roger y Jim Tarbell, *Imperial Overstretch: George W. Bush and the Hubris of Empire*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2004. Murphy, Cullen, *Are We Rome?: The Fall of an Empire and the Fate of America*, Boston, Houghton Mifflin Co., 2007. Altman, Roger C. y Richard N. Haass, «American Profligacy and American Power: The Consequences of Fiscal Irresponsibility», *Foreign Affairs*, Vol. 89, N.º 6, 2010, pp. 25-34. Rachman, Gideon, «Think Again: American Decline-This Time It's for Real», *Foreign Policy*, N.º 184, Enero/Febrero, 2011, pp. 59-65. Cohen, Eliot A., «Is Trump Ending The American Era?», *The Atlantic*, Octubre 2017. <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2017/10/is-trump-ending-the-american-era/537888/> (Consultado el 20 de mayo de 2022). Kirshner, Jonathan, *American Power after the Financial Crisis*, Ithaca, Cornell University Press, 2014. Ídem., «America, America», *Los Angeles Review of Books*, 15 de enero de 2017. <https://blog.lareviewofbooks.org/essays/america-america/> (Consultado el 20 de mayo de 2022).

<sup>268</sup> Beckley, Michael, *Unrivaled: Why America Will Remain the World's Sole Superpower*, Ithaca, Cornell University Press, 2018. Joffe, Josef, *The Myth of America's Decline: Politics, Economics, and a Half Century of False Prophecies*, Nueva York, Liveright Publishing Corporation, 2015. Ídem., «The Default Power», *Foreign Affairs*, Vol. 88, N.º 5, 2009, pp. 21-35. Nye Jr., Joseph S., *Is the American Century Over?*, Cambridge, Polity Press, 2015.

<sup>269</sup> Rosecrance, Richard (ed.), *America as an Ordinary Country: U.S. Foreign Policy and the Future*, Ithaca, Cornell University Press, 1976. Hoffmann, Stanley, *Primacy or World Order: American Foreign Policy since the Cold War*, Nueva York, McGraw-Hill, 1978. Keohane, Robert O., *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1985. Kennedy, Paul, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict From 1500 to 2000*, Nueva York, Random House, 1987. Huntington, Samuel P., «The US-decline or Renewal», *Foreign Affairs*, Vol. 67, N.º 2, 1988, pp. 76-96.

<sup>270</sup> Una visión panorámica del debate sobre el declive de EE. UU. se encuentra en Kitchen, Nicholas y Michael Cox, «Power, Structural Power and American Decline», *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 32, N.º 1, 2019, pp. 1-19.

<sup>271</sup> Bush, George y Brent Scowcroft, *A World Transformed*, Nueva York, Vintage Books, 1998, p. 564. Mattis, Jim, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America*, Department of Defense, 2018, p. 3. <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf> (Consultado el 4 de agosto de 2022).

debilitado, sino que condicionan su política exterior presente y futura.<sup>272</sup> A pesar de esto, EE. UU. disfruta de una posición geopolítica muy favorable al no haber en su región otras grandes potencias que le hagan temer una invasión externa. Además de esto, la mayoría de las restantes potencias más importantes están ubicadas en Eurasia, lo que ha redundado en provecho de su propia seguridad al haber mantenido las principales amenazas lejos de sus fronteras. Esto le permitió mantener su base productiva intacta durante las dos guerras mundiales, y desarrollar una red de aliados en el resto del mundo con los que contrarrestar a sus principales adversarios internacionales. Sin embargo, la importancia de la ubicación geográfica de EE. UU. radica en la perspectiva del mundo que esta le impone al moldear los mapas geográficos mentales de la élite gobernante, y articular así los códigos geopolíticos que dirigen su política exterior.

Así pues, los estadistas estadounidenses conceptualizaron EE. UU. como una potencia marítima. Aunque Mahan fue el precursor de este punto de vista, en el s. xx, fue adoptado el modelo geopolítico de Mackinder y adaptado a la política exterior estadounidense.<sup>273</sup> Esta adaptación fue llevada a cabo por Nicholas Spykman quien, además de asumir el poder marítimo como base de la política exterior estadounidense, en consonancia con Mahan,<sup>274</sup> concluyó que la mejor forma de garantizar la seguridad de EE. UU. es impedir que un Estado o alianza de Estados domine el Viejo Mundo (Eurasia, África, Australia y las islas de las costas de estos continentes). Eso exige desarrollar una política de equilibrio de poder en estas regiones basada en la alianza con Estados débiles con los que contrarrestar a cualquier posible Estado con aspiraciones hegemónicas.<sup>275</sup> La política exterior, por tanto, debe centrar su acción en el *rimland*, esto es, el litoral de Eurasia desde el noroeste de Europa hasta el extremo oriente a través del sudeste asiático y de Oriente Medio para, así, impedir que ninguna otra potencia controle esta zona estratégica.<sup>276</sup>

---

<sup>272</sup> Walt, Stephen M., «The End of the American Era», *The National Interest*, N.º 116, Noviembre/Diciembre, 2011, pp. 6-16. La decisión de las diferentes administraciones de mantener tropas en Afganistán durante 20 años a pesar de saber que no era realista obtener una victoria es especialmente grave. Sobre esta cuestión consultar: Whitlock, Craig, *The Afghanistan Papers: A Secret History of the War*, Nueva York, Simon & Schuster, 2021.

<sup>273</sup> Mahan, Alfred T., *La influencia del...*, *op. cit.*, N.º 89. Ídem., *El interés de...*, *op. cit.*, N.º 236. Mackinder, Halford J., *op. cit.*, N.º 89. Ídem., *Democratic Ideals and Reality. A Study in the Politics of Reconstruction*, Washington D. C., National Defense University Press, 1996.

<sup>274</sup> Chapman, Bert, *Geopolitics: A Guide to the Issues*, Santa Barbara, Praeger, 2011, p. 23. Homer Lea, autor menos conocido, también influyó a Spykman y coincide en muchos aspectos con Mahan. Lea, Homer, *The Valor of Ignorance*, Nueva York, Harper & Brothers Publishers, 1909. Ídem., *The Day of the Saxon*, Nueva York, Harper & Brothers, 1912.

<sup>275</sup> Spykman, Nicholas, *Estados Unidos frente al mundo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1944. Nijman, Jan, «Nicholas Spykman», en O'Loughlin, John (ed.), *Dictionary of Geopolitics*, Westport, Greenwood Press, 1994, pp. 222-223. Parker, Geoffrey, *Western Geopolitical Thought in the Twentieth Century*, Abingdon, Routledge, 2015, pp. 114-115.

<sup>276</sup> Nijman, Jan, «Rimland», en O'Loughlin, John (ed.), *Dictionary of Geopolitics*, Westport, Greenwood Press, 1994, p. 209.

La política de contención de la Guerra Fría enunciada por George F. Kennan en 1947 asumió la misma visión estratégica de Mahan y Spykman.<sup>277</sup> De esta forma, una determinada teoría geopolítica es capaz de moldear la percepción y las acciones de los decisores de la política exterior. Sin embargo, el fin de la Guerra Fría no supuso el abandono de esta política, sino más bien su actualización en el nuevo contexto histórico e internacional, tal y como Zbigniew Brzezinski hizo al final de la década de 1990.<sup>278</sup> La política de contención ha sido relanzada con motivo del auge de China y la reubicación del centro geográfico del poder mundial en el Pacífico occidental.

La política exterior de EE. UU. está dirigida a contener el ascenso de China,<sup>279</sup> su principal rival estratégico, lo que es el resultado de una serie de fricciones derivadas del aumento del poder relativo de este país, así como de la ampliación geográfica de sus intereses. Esto explica que EE. UU. anunciase oficialmente en 2020 el fin de la política exterior que había mantenido hasta entonces con China, y cuyo origen se remonta a la administración de Richard Nixon. El modo en el que este acontecimiento fue escenificado no pudo ser más simbólico al producirse con un discurso del Secretario de Estado, Michael R. Pompeo, pronunciado en Yorba Linda, California, ante la tumba del presidente Nixon, quien es recordado, entre otras cosas, por el restablecimiento de las relaciones con China. De este modo, EE. UU. reconoció que la política que había mantenido hacia China durante los últimos 50 años no había dado los resultados esperados y que fue errónea. La cooperación económica y comercial no hizo que China evolucionase políticamente hacia la democracia liberal.<sup>280</sup> Por tanto,

---

<sup>277</sup> X, «The Sources of Soviet Conduct», *Foreign Affairs*, Vol. 25, N.º 4, 1947, pp. 566-582. O'Sullivan, Patrick, «Containment in Practice», en O'Loughlin, John (ed.), *Dictionary of Geopolitics*, Westport, Greenwood Press, 1994, pp. 49-50. Sloan, Geoffrey R., *Geopolitics in United States Strategic Policy, 1890-1987*, Nueva York, St. Martin's Press, 1988, pp. 131-132.

<sup>278</sup> Brzezinski, Zbigniew, *El gran tablero mundial: la supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*, Barcelona, Paidós, 1998. Diferentes autores realistas abogaron ya en la década de 1990 por una estrategia de contención frente a China. Krauthammer, Charles, «Why We Must Contain China», *Time*, 31 de julio de 1995, p. 72. Rachman, Gideon, «Containing China», *The Washington Quarterly*, Vol. 19, N.º 1, 1995, pp. 126-139. Segal, Gerald, «East Asia and the "Constraintment of China"», *International Security*, Vol. 20, N.º 4, 1996, pp. 107-135. Roy, Denny, «Consequences of China's Economic Growth for Asia-Pacific Security», *Security Dialogue*, Vol. 24, N.º 2, 1993, pp. 181-191.

<sup>279</sup> EE. UU. ha definido a China como el único competidor con la capacidad potencial de combinar su poder económico, diplomático, militar y tecnológico para plantear un desafío sostenido al sistema internacional establecido. Biden, Joseph R., *Interim National Security Strategic Guidance*, Washington D.C., The White House, Marzo 2021, p. 8.

<sup>280</sup> Este enfoque liberal en la política exterior de EE. UU. hacia China fue mantenido en la postguerra fría durante las presidencias de Clinton y Bush, y sólo comenzó a cambiar en una dirección realista a partir de la presidencia de Obama. Sobre la visión liberal de las relaciones sino-estadounidenses, ver: Ikenberry, G. John, *op. cit.*, N.º 255, pp. 342-348. Zoellick, Robert B., «Whither China: From Membership to Responsibility?», *U.S. Department of State*, 21 de septiembre de 2005. <https://2001-2009.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/53682.htm> (Consultado el 24 de mayo de 2022). Ver también: The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, Washington D.C., The White House, 2017, p. 3. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-con>



el viejo paradigma que había conducido las relaciones con este país debía ser abandonado completamente.<sup>281</sup>

La importancia estratégica de China ha hecho que Rusia tenga una relevancia menor en la política exterior estadounidense, especialmente desde que EE. UU. comenzó a considerar a Rusia una potencia regional.<sup>282</sup> Rusia no es el principal adversario de EE. UU., lo que significa que el espacio geográfico europeo tiene una importancia menor con respecto a la región de Asia oriental, especialmente el Mar de China y en diferente medida el Índico. En cualquier caso EE. UU. mantiene sus compromisos en materia de seguridad en Europa a través de la OTAN, lo que se ha combinado con crecientes presiones sobre sus aliados europeos para que incrementen el gasto militar.<sup>283</sup> EE. UU. busca centrar la mayor parte de sus recursos de política exterior en la región del Indo-Pacífico, como así lo demuestra el aumento de su presencia militar en esta zona,<sup>284</sup> lo que obedece a la nueva orientación de su estrategia global.<sup>285</sup> Por tanto, la rivalidad con China ocupa ya un lugar central en la agenda de su política exterior, al mismo tiempo que los aliados europeos son considerados un apoyo necesario en materia de seguridad internacional para hacer frente al desafío que representa el gigante asiático. En este sentido puede decirse que EE. UU. no aspira a desempeñar

---

tent/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf (Consultado el 4 de agosto de 2022). Sobre lo equivocado que está el enfoque liberal asumido por el mundo occidental, consultar: Friedberg, Aaron L., *Getting China Wrong*, Cambridge, Polity Press, 2022.

<sup>281</sup> Pompeo, Michael R., «Communist China and the Free World's Future», *U.S. Department of State*, 23 de julio de 2020. <https://2017-2021.state.gov/communist-china-and-the-free-worlds-future-2/index.html> (Consultado el 22 de mayo de 2022).

<sup>282</sup> Borger, Julian, «Barack Obama: Russia is a regional power showing weakness over Ukraine», *The Guardian*, 25 de marzo de 2014. <https://www.theguardian.com/world/2014/mar/25/barack-obama-russia-regional-power-ukraine-weakness> (Consultado el 23 de mayo de 2022). Yoo, John, «Russia: A Great Power No More», *National Review*, 8 de marzo de 2014. <https://www.nationalreview.com/2014/03/russia-great-power-no-more-john-yoo/> (Consultado el 23 de mayo de 2022).

<sup>283</sup> Trump, Donald y Jens Stoltenberg, «Joint Press Conference of President Trump and NATO Secretary General Stoltenberg», *NATO*, 17 de abril de 2017. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_143135.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_143135.htm) (Consultado el 24 de mayo de 2022).

<sup>284</sup> Zhou, Laura, «US moves to boost military presence in Indo-Pacific amid China “threat”», *South China Morning Post*, 13 de marzo de 2021. <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3125277/us-moves-boost-military-presence-indo-pacific-amid-china> (Consultado el 30 de mayo de 2022).

<sup>285</sup> The White House, «Indo-Pacific Strategy of the United States», *The White House*, febrero de 2022. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf> (Consultado el 23 de mayo de 2022). Ídem., *National Security Strategy: October 2022*, Washington D.C., The White House, 2022. El enfoque estratégico actual de EE. UU. tiene sus antecedentes en la estrategia de seguridad nacional de 2017 en la que por primera vez en décadas se afirmaba que el principal desafío para la seguridad estadounidense es la competición entre grandes potencias, además de confirmar el giro hacia el Pacífico de su política exterior, el cual puede rastrearse hasta la administración del presidente Obama con la retirada de tropas del escenario europeo. Ídem., *National Security Strategy...*, *op. cit.*, N.º 279. Clinton, Hillary, «America's Pacific Century», *Foreign Policy*, 11 de octubre de 2011. <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/america-pacific-century/> (Consultado el 23 de mayo de 2022).

el papel de nación indispensable, sino el de potencia decisoria en los más importantes asuntos mundiales.

## 7.2. El auge de China

Los intereses que históricamente han definido y conducido la política exterior china en las últimas décadas han sido tres: la estabilidad política interna, es decir, el mantenimiento del sistema político imperante en China; la seguridad e integridad territorial; y el desarrollo económico.<sup>286</sup> No ha existido una clara jerarquía entre estos tres elementos, y era habitual que se superpusiesen o que incluso estuviesen en tensión entre ellos. Aunque estos intereses todavía desempeñan un papel importante en la política exterior china, el ascenso de Xi Jinping a la condición de jefe supremo ha introducido ciertas novedades.

Una de las grandes prioridades de China desde la época de Deng Xiaoping hasta la presidencia de Hu Jintao ha sido el desarrollo de su economía. Sin embargo, esto no ha estado desvinculado del diagnóstico que los estadistas y analistas chinos hicieron de la evolución del escenario internacional al concluir que este transita hacia un sistema multipolar.<sup>287</sup> Aunque es admitido que EE. UU. todavía seguirá siendo la principal potencia mundial en los próximos años,<sup>288</sup> el escenario de la postguerra fría abrió una ventana de oportunidad para que China se posicione como una potencia mundial en el contexto de un sistema internacional reformado y, por tanto, adaptado a esta nueva realidad.

No hay que olvidar que China fue incorporada a la fuerza al sistema internacional, lo que generó un sentimiento de agravio por el llamado siglo de la humillación, hecho

---

<sup>286</sup> Wang Jisi, «China's Search for a Grand Strategy: A Rising Great Power Finds Its Way», *Foreign Affairs*, Vol. 90, N.º 2, 2011, pp. 68-79.

<sup>287</sup> Este diagnóstico tiene sus orígenes en la década de 1980, y posteriormente se combinó con las reflexiones en torno al declive de EE. UU. como superpotencia. Huang Suan, «Shijie jingji geju de xinbianhua», en Du Gong y Ni Liyu (eds.), *Zhuanhuanzhong de shijie geju*, Beijing, Shijie zhishi chubanshe, 1992, pp. 164-170. Wang Fengwu y Xing Aifen, «Meiguo baquan diwei de xiaoru», en Ren Zhengde, Shao Hande y Wu Jianxin (eds.), *Dangdai shijie zhengzhi jingji*, Beijing, Xinhua chubanshe, 1993, pp. 103-137. Li, Rex, *A Rising China and Security in East Asia: Identity Construction and Security Discourse*, Abingdon, Routledge, 2009, pp. 175-177. Li Dongyan, «Mengxiang gouzhu danji shijie geju de Meiguo», en Xi Runchang y Gao Heng (eds.), *Shijie zhengzhi xinggeju yu guoji anquan*, Beijing, Junshikexue chubanshe, 1996, pp. 54-79. Song Yimin, «Meiguo yishi deshousu bingwei gaibian duojihua jinyibu fazhan qushi», *Guoji wenti yanjiu*, Vol. 1, 1998, p. 7. Yu Sui, «Shijie duojihua wenti», *Shijie jingji yu zhengzhi*, Vol. 3, 2004, pp. 15-20. Li Zhongjie, «Renshi he tuidong shijie duojihua jincheng», *Liaowang*, Vol. 23, 2002, pp. 3-9. Pillsbury, Michael, *China Debates the Future Security Environment*, Washington D.C., National Defense University Press, 2000, pp. 9 y siguientes. Kissinger, Henry, *China*, Barcelona, Debate, 2012, p. 478.

<sup>288</sup> Jin Canrong, «Zhuixin bianhua de guiji – "lengzhanhou Meiguo guoji diwei xueshu taolunhui" zongshu», *Meiguo yanjiu*, Vol. 3, 1995, pp. 145-147. Li, Rex, *op. cit.*, N.º 286, pp. 175-177. Kissinger, Henry, *Orden mundial, op. cit.*, N.º 248, p. 236.

que ha marcado su política exterior.<sup>289</sup> Esto generó un profundo rechazo hacia el sistema, lo que ha alentado la voluntad de revisar las reglas que lo rigen.<sup>290</sup> Esta voluntad de reforma fue expresada por Xi Jinping en 2015 en una visita a EE. UU.,<sup>291</sup> y está unida a la idea de *qiang zhongguo meng*, esto es, el sueño de una nación fuerte, enunciada por el propio Xi Jinping al principio de su mandato, y conocida coloquialmente como el sueño chino.<sup>292</sup> Esta idea parece sintetizar las aspiraciones internacionales de China.<sup>293</sup> Estas consisten en la transformación de China en una superpotencia mundial en 2050, tal y como los dirigentes chinos anunciaron el 18 de octubre de 2017 en el marco del XIX Congreso del Partido Comunista de China (PCCh),<sup>294</sup> lo que es una declaración de intenciones que expresa con claridad sus ambiciones reales a largo plazo en la esfera internacional y que parece confirmar los peores presagios de algunos analistas.<sup>295</sup>

El mapa geográfico mental de la élite china sitúa a China en el centro del escenario internacional, para lo que plantea abiertamente la sustitución del sistema westfaliano por otro inspirado en el sistema político chino, lo que significa poner fin al principio de Estados formalmente iguales y soberanos que ha articulado las relaciones internacionales desde el s. XVII.<sup>296</sup> De este modo los dirigentes chinos se plantean abiertamente desplazar a EE. UU. de su posición dominante para ocupar su lugar.<sup>297</sup>

<sup>289</sup> Brown, Kerry, *China's World: What Does China Want?*, Londres, I.B. Tauris, 2017, pp. 11-39.

<sup>290</sup> Kissinger, Henry, *Orden mundial*, *op. cit.*, N.º 248, p. 229. Roy, Denny, «Hegemon on the Horizon? China's Threat to East Asian Security», *International Security*, Vol. 19, N.º 1, 1994, pp. 149-168. Buzan, Barry y Gerald Segal, «Rethinking East Asian Security», *Survival*, Vol. 36, N.º 2, 1994, pp. 3-21.

<sup>291</sup> Xi Jinping, «Chinese President Xi Jinping Addresses the American Public», *National Committee on U.S.-China Relations*, 22 de septiembre de 2015. <https://www.ncuscr.org/event/chinese-president-xi-jinping-addresses-american-public/> (Consultado el 29 de mayo de 2022). Ver también: Mitter, Rana. «The World China Wants: How Power Will-and Won't-Reshape Chinese Ambitions», *Foreign Affairs*, Vol. 100, N.º 1, 2021, pp. 161-174. Kassam, Natasha y Darren J. Lim, «Future Shock: How to Prepare for a China-Led World», *Australian Foreign Affairs*, N.º 11, Febrero 2021, pp. 31-53.

<sup>292</sup> La idea de sueño chino fue acuñada por el coronel retirado Liu Mingfu. Liu Mingfu, *Zhongguo meng: hou meiguo shidai de daguo siwei yu zhanlue dingwei*, Nankín, Zhongguo Youyi Chuban Gongsi, 2010.

<sup>293</sup> Page, Jeremy, «For Xi, a “China Dream” of Military Power», *The Wall Street Journal*, 13 de marzo de 2013. <https://www.wsj.com/articles/SB10001424127887324128504578348774040546346> (Consultado el 1 de junio de 2022).

<sup>294</sup> Ting Shi, «Xi Jinping Lays Out Blueprint to Make China a Global Superpower by 2050», *National Post*, 18 de octubre de 2017. <https://nationalpost.com/news/world/xi-jinping-lays-out-plan-to-make-china-a-global-superpower-by-2050> (Consultado el 25 de mayo de 2022).

<sup>295</sup> Pillsbury, Michael, *The Hundred-year Marathon: China's Secret Strategy to Replace America as the Global Superpower*, Nueva York, St. Martin's Griffin, 2015.

<sup>296</sup> Easton, Ian, *The Final Struggle: Inside China's Global Strategy*, Manchester, Eastbridge Books, 2022.

<sup>297</sup> Pottinger, Matt, Matthew Johnson y David Feith, «Xi Jinping in His Own Words: What China's Leader Wants-and How to Stop Him From Getting It», *Foreign Affairs*, 30 de noviembre de 2022. <https://www.foreignaffairs.com/china/xi-jinping-his-own-words> (Consultado el 8 de enero de 2023).

Para el logro de estos objetivos la política exterior ha adoptado una orientación marítima<sup>298</sup> dirigida a construir una poderosa armada con la que proteger las líneas de comunicación por las que transita su comercio,<sup>299</sup> y establecer una zona económica exclusiva en la práctica totalidad del sur del Mar de China. China busca así dotarse de una esfera de influencia propia en el extremo oriente que emula a la que en su día EE. UU. pergeñó con la Doctrina Monroe para el continente americano.<sup>300</sup> Esto significa negarle a EE. UU. el acceso a dicho espacio,<sup>301</sup> lo cual es combinado con la acción diplomática por medio de iniciativas dirigidas a subvertir la red de alianzas que EE. UU. tiene con los países de la región.<sup>302</sup>

Como consecuencia de lo antes expuesto el presupuesto militar de China no dejó de crecer entre 2014 y 2019. La inversión militar china ha aumentado un 130% en la última década, hasta el punto de alcanzar un gasto total de 270.000 millones de

---

<sup>298</sup> Chan, Edward S. Y., «Beyond Mahanianism: The Evolution of China's Policy Discussion on Sea Power Development», *Asian Security*, Vol. 18, N.º 1, 2022, pp. 38-55. McDevitt, Michael, *China as a Twenty-First-Century Naval Power: Theory, Practice and Implications*, Annapolis, Naval Institute Press, 2020. Yoshihara, Toshi y James R. Holmes, *Red Star over the Pacific: China's Rise and the Challenge to U.S. Maritime Strategy*, Annapolis, Naval Institute Press, 2018. Ídem., *Chinese Naval Strategy in the 21st Century: The turn to Mahan*, Abingdon, Routledge, 2008. Chan, Edward S. Y., *China's Maritime Security Strategy: The Evolution of a Growing Sea Power*, Abingdon, Routledge, 2022. Cole, Bernard D., *The Great Wall at Sea: China's Navy in the Twenty-First Century*, Annapolis, Naval Institute Press, 2010.

<sup>299</sup> Vidal Liy, Macarena, «China se convierte en la segunda potencia militar en portaaviones al estrenar el "Fujian"», *El País*, 17 de junio de 2022. <https://elpais.com/internacional/2022-06-17/china-se-convierte-en-la-segunda-potencia-militar-en-portaaviones-al-estrenar-el-fujian.html> (Consultado el 17 de junio de 2022). Chouza, Paula y Carlos Torralba, «La expansión de la Armada china pone en alerta a EEUU», *El País*, 28 de diciembre de 2019. [https://elpais.com/internacional/2019/12/27/actualidad/1577459832\\_036840.html](https://elpais.com/internacional/2019/12/27/actualidad/1577459832_036840.html) (Consultado el 24 de mayo de 2022). Ídem., «La industria militar china crece a pasos de gigante», *El País*, 27 de enero de 2020. [https://www.elpais.com/internacional/2020/01/26/actualidad/1580064949\\_817930.html](https://www.elpais.com/internacional/2020/01/26/actualidad/1580064949_817930.html) (Consultado el 24 de mayo de 2022).

<sup>300</sup> Los fundamentos de la estrategia marítima china fueron establecidos por el almirante Liu Huaqing con los conceptos de primera y segunda cadena de islas para definir el espacio marítimo que China debe aspirar a controlar. Liu Huaqing, *Liu Huaqing Huiyilu*, Beijing, PLA Publishing House, 2004.

<sup>301</sup> Mearsheimer, John J., *The Tragedy of...*, *op. cit.*, N.º 51, pp. 368-380. Kaplan, Robert D., *op. cit.*, N.º 100, pp. 279 y siguientes. Cole, Bernard D., «The PLA Navy and "Active Defense"», en Flanagan, Stephen J. y Michael E. Marti (eds.), *The People's Liberation Army and China in Transition*, Washington D.C., National Defense University Press, 2003, pp. 129-138. Branigan, Tania, «China Lambasts US over South China Sea Row», *The Guardian*, 6 de agosto de 2012. <https://www.theguardian.com/world/2012/aug/06/china-us-south-china-sea> (Consultado el 26 de mayo de 2022). Dean, Jason, «China Warns U.S. to Stay Out of Regional Disputes», *The Wall Street Journal*, 23 de junio de 2011. <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052702303970604576401260613634844> (Consultado el 26 de mayo de 2022). Jacobs, Andrews, «China Warns U.S. to Stay Out of Islands Dispute», *The New York Times*, 26 de julio de 2010. <https://www.nytimes.com/2010/07/27/world/asia/27china.html> (Consultado el 26 de mayo de 2022). Wong, Edward, «Beijing Warns U.S. about South China Sea Disputes», *The New York Times*, 22 de junio de 2011. <https://www.nytimes.com/2011/06/23/world/asia/23china.html> (Consultado el 26 de mayo de 2022).

<sup>302</sup> Khan, Sulmaan W., *Haunted by Chaos: China's Grand Strategy from Mao Zedong to Xi Jinping*, Cambridge, Harvard University Press, 2018, pp. 219-220.

dólares en 2021. Según algunas estimaciones el incremento anual del presupuesto militar ha sido de un 7% hasta 2020.<sup>303</sup> Inevitablemente este fortalecimiento militar ha sembrado importantes dudas entre los vecinos de China acerca de sus intenciones reales, y ha alentado el aumento del gasto en defensa entre estos países.

Aunque China ha evitado la confrontación directa con EE. UU., su política exterior no sólo es más agresiva en términos generales, sino que la percepción que los estadistas y analistas chinos tienen del escenario internacional ha cambiado. En lo que a esto respecta consideran que EE. UU. es el mayor obstáculo para el auge de China,<sup>304</sup> lo que ha llevado a considerar cada vez más probable un conflicto armado con la potencia americana.<sup>305</sup> Esto es lo que se desprende de las declaraciones del general Xu Qiliang en marzo de 2021 ante la Asamblea Popular Nacional de China, cuando era vicepresidente de la Comisión Militar Central, el órgano encargado de la dirección del Ejército Popular de Liberación, al afirmar que es inevitable un enfrentamiento directo con EE. UU., razón por la que es preciso aumentar el presupuesto militar para modernizar el ejército a todos los niveles y preparar al país para la guerra.<sup>306</sup> Esto se une, a su vez, a la expansión acelerada de su arsenal nuclear.<sup>307</sup> Tal enfrentamiento

<sup>303</sup> China Power Team, «What does China Really Spend on its Military?», *China Power*, 28 de diciembre de 2015, (actualizado el 19 de abril de 2022). <https://chinapower.csis.org/military-spending/> (Consultado el 24 de mayo de 2022). The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2022*, Abingdon, Routledge, 2022, p. 255. Rajagopalan, Megha y Sui-Lee Wee, «UPDATE 2-China to Raise Defence Budget 10.1 pct this Year in High-tech Drive», *Reuters*, 5 de marzo de 2015. <https://www.reuters.com/article/china-parliament-defence/update-2-china-to-raise-defence-budget-10-1-pct-this-year-in-high-tech-drive-idUSL4N0W704220150305> (Consultado el 24 de mayo de 2022). Martina, Michael y Ben Blanchard, «China Says Defense Spending Pace to Slow, to Improve Intelligence», *Reuters*, 5 de marzo de 2016. <https://www.reuters.com/article/us-china-parliament-defence-idUSKCN0W7005> (Consultado el 24 de mayo de 2022). SIPRI, *SIPRI Yearbook 2020: Armaments, Disarmament and International Security*, Estocolmo, SIPRI, 2020. [https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-06/yb20\\_summary\\_en\\_v2.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-06/yb20_summary_en_v2.pdf) (Consultado el 25 de mayo de 2022). Shepherd, Christian y Michael Martina, «China Boosts Defense Spending, Rattling its Neighbors' Nerves», *Reuters*, 4 de marzo de 2018. <https://www.reuters.com/article/us-china-parliament-defence/china-says-its-moderate-defense-spending-rises-are-no-threat-idUSKCN1GG072> (Consultado el 24 de mayo de 2022).

<sup>304</sup> Yan Xuetong, «Political Leadership and Power Redistribution», *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 9, N.º 1, 2016, pp. 1-26. Ver también: Brzezinski, Zbigniew, *El gran tablero...*, *op. cit.*, N.º 277, p. 157. Kissinger, Henry, *China*, *op. cit.*, N.º 286, p. 484.

<sup>305</sup> Destaca la creciente desconfianza que existe entre los estadistas chinos hacia EE. UU., Wang Jisi, «The Plot Against China? How Beijing Sees the New Washington Consensus», *Foreign Affairs*, Julio/ Agosto 2021. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-06-22/plot-against-china> (Consultado el 31 de mayo de 2022).

<sup>306</sup> Newman, Jack, «China's top general calls for increased military spending to prepare for "Thucydides trap" that will force a war with US», *Daily Mail*, 8 de marzo de 2021. <https://www.dailymail.co.uk/news/article-9338759/Chinas-general-calls-increased-military-spending-Thucydides-trap-war-US.html> (Consultado el 30 de mayo de 2022). Ver también: Mearsheimer, John J., *The Tragedy of...*, *op. cit.*, N.º 51, pp. 394-403.

<sup>307</sup> Office of the Secretary of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2021*, Department of Defense, 2021. <https://media.defense.gov/2021/Nov/03/2002885874/-1-1/0/2021-CMPR-FINAL.PDF> (Consultado el 31 de mayo de 2022).

podría producirse en alguno de los puntos candentes de Asia oriental,<sup>308</sup> lo que podría conducir a China a utilizar la fuerza para intentar cambiar las reglas del sistema internacional y convertirse en una potencia mundial.

En cualquier caso, el auge de China ha implicado la ampliación geográfica de su interés nacional, lo que ha servido para redefinir la importancia que determinadas zonas tienen para su política exterior, las cuales se concentran en su entorno más inmediato. Este es el caso de la península de Corea donde el conflicto todavía abierto afecta de manera ostensible a la distribución de poder en la región. A esto cabe añadir las disputas territoriales en torno a diferentes áreas como Taiwán;<sup>309</sup> las islas Senkaku, que enfrentan a China con Japón;<sup>310</sup> otras islas disputadas en el sur del Mar de China con países como Malasia, Filipinas, Vietnam, etc.;<sup>311</sup> y los conflictos fronterizos con India y Bután. Asimismo, no hay que olvidar el papel que EE. UU. juega en la seguridad de esta región y su política de contención hacia China, lo que ahonda la rivalidad entre ambos países.

Si bien es cierto que la estrategia de China se combina con el aumento de su influencia en diferentes regiones del planeta con el propósito de conseguir apoyos con los que reducir la resistencia a su auge, no es menos cierto que una serie de acontecimientos internacionales en la historia reciente han contribuido a afianzar la agresividad de su política exterior, además de generar una imagen amenazante entre sus vecinos y EE. UU. Así, la crisis en Siria acercó a China y a Rusia, del mismo modo que la crisis de 2013-2014 en Ucrania reforzó la cooperación estratégica entre estos países en oposición a EE. UU. y sus aliados, lo que se inscribe en su estrategia de configurar un escenario internacional en el que el mundo occidental ya no ostente la supremacía. En este sentido se explica la asociación estratégica con Rusia, pues ambos países comparten ciertos intereses en relación con el modo en el que pretenden reconfigurar el sistema internacional, lo que está unido, asimismo, a su rivalidad con EE. UU. La invasión de Ucrania en 2022 no impidió la reafirmación de la asociación

---

Krepinevich, Andrew F., «The New Nuclear Age: How China's Growing Nuclear Arsenal Threatens Deterrence», *Foreign Affairs*, Mayo/Junio 2022. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2022-04-19/new-nuclear-age> (Consultado el 31 de mayo de 2022). Tiron, Roxana, «U.S. Sees Rising Risk in "Breathhtaking" China Nuclear Expansion», *BQ Prime*, 5 de abril de 2022. <https://www.bqprime.com/politics/u-s-sees-rising-risk-in-breathhtaking-china-nuclear-expansion> (Consultado el 7 de junio de 2022). Torralba, Carlos, «El mundo encara un futuro con mayores arsenales nucleares», *El País*, 13 de junio de 2022. <https://elpais.com/internacional/2022-06-13/el-mundo-encara-un-futuro-con-mayores-arsenales-nucleares.html> (Consultado el 13 de junio de 2022).

<sup>308</sup> Kaplan, Robert D., *op. cit.*, N.º 100, pp. 283-284.

<sup>309</sup> Sobre la importancia estratégica de Taiwán para China, consultar: *Ibidem*, p. 277.

<sup>310</sup> Jingdong Yuan, «Stuck over the Barren Rocks: The Diaoyu/Senkaku Islands Dispute and Sino-Japanese Relations», en Tan, Andrew T. H. (ed.), *Security and Conflict in East Asia*, Londres, Routledge, 2015, pp. 81-90.

<sup>311</sup> Khoo, Nicholas, «China's East Asia Policy since 2009», en Tan, Andrew T. H. (ed.), *Security and Conflict in East Asia*, Londres, Routledge, 2015, pp. 51-59.

estratégica con Rusia,<sup>312</sup> lo que tampoco ha evitado las fricciones entre ambos países.<sup>313</sup> Todo esto ha servido para que China haya empeorado sus relaciones con sus vecinos, EE. UU. y Europa.<sup>314</sup>

### 7.3. Rusia: de potencia mundial a potencia regional

La desaparición de la URSS generó considerables dificultades en relación con la identidad de Rusia. Esto último suscitó un importante debate sobre las distintas visiones de la política exterior y, por tanto, la orientación que esta debía adoptar, lo que afectaba a la definición de sus intereses nacionales. Este debate no dejaba de ser la continuación del que occidentalistas y eslavófilos mantuvieron en el s. XIX, y que explica las oscilaciones en la evolución de la política exterior rusa.<sup>315</sup> Así, mientras los occidentalistas son favorables al acercamiento a Occidente y a imitarlo en todos los ámbitos, los nacionalistas, por el contrario, entienden que Rusia es una civilización que debe seguir su propio camino.<sup>316</sup> Históricamente ambas facciones han compartido el mismo fin, esto es, convertir a Rusia en una gran potencia, por lo que sus diver-

---

<sup>312</sup> Reuters, «Russia, China extend friendship and cooperation treaty -Kremlin», *Reuters*, 28 de junio de 2021. <https://www.reuters.com/world/china/russia-china-extend-friendship-cooperation-treaty-kremlin-2021-06-28/> (Consultado el 30 de mayo de 2022). Chao Deng, Ann M. Simmons, Evan Gershkovich y William Mauldin, «Putin, Xi Aim Russia-China Partnership Against U.S.», *The Wall Street Journal*, 4 de febrero de 2022. <https://www.wsj.com/articles/russias-vladimir-putin-meets-with-chinese-leader-xi-jinping-in-beijing-11643966743> (Consultado el 30 de mayo de 2022). Buckley, Chris y Steven Lee Myers, «“No Wavering”: After Turning to Putin, Xi Faces Hard Wartime Choices for China», *The New York Times*, 7 de marzo de 2022. <https://www.nytimes.com/2022/03/07/world/asia/putin-ukraine-china-xi.html> (Consultado el 30 de mayo de 2022).

<sup>313</sup> News Wires, «Putin acknowledges China’s concerns over Ukraine crisis in sign of friction», *France 24*, 16 de septiembre de 2022. <https://www.france24.com/en/asia-pacific/20220915-putin-acknowledges-china-s-concerns-over-ukraine-crisis-in-sign-of-friction> (Consultado el 9 de enero de 2023).

<sup>314</sup> Un claro ejemplo de esto son las sanciones que EE. UU. ha impuesto a China en el ámbito de los semiconductores. Neills, Stephen, Karen Freifeld y Alexandra Alper, «U.S. aims to hobble China’s chip industry with sweeping new export rules», *Reuters*, 10 de octubre de 2022. <https://www.reuters.com/technology/us-aims-hobble-chinas-chip-industry-with-sweeping-new-export-rules-2022-10-07/> (Consultado el 9 de enero de 2023).

<sup>315</sup> Treadgold, Donald W., *The West in Russia and China: Religious and Secular Thought in Modern Times*, Londres, Cambridge University Press, 1973, Vol. 1. Edie, James M., M. P. Scanlan y Mary-Barbara Zeldin (eds.), *Russian Philosophy. The Beginnings of Russian Philosophy: The Slavophiles, the Westernizers*, Chicago, Quadrangle Books, 1965, Vol. 1. Mironov, Boris N., «Westernizers», en Millar, James R. (ed.), *Encyclopedia of Russian History*, Nueva York, Macmillan, 2004, Vol. 4, pp. 1663-1664. Novikova, Olga (comp.), *Rusia y Occidente (Antología de textos)*, Madrid, Tecnos, 1997.

<sup>316</sup> Entre los autores y analistas nacionalistas existen diferentes puntos de vista. No sólo están quienes abogan por una política exterior expansionista, sino también quienes son partidarios del aislacionismo y cuyo principal teórico de referencia es Vadim Tzymbursky. Sus ideas han tenido eco entre algunos académicos de las Relaciones Internacionales. Tzymbursky, Vadim L., «Остров Россия (Перспективы российской геополитики)», *Полис. Политические исследования*, N.º 5, 1993, pp. 6-53. Trenin, Dmitry, *Новый баланс сил: Россия в поисках внешнеполитического равновесия*, Moscú, Альпина паблишер, 2021. Torbakov, Igor, «Towards “Island Russia”»,

gencias radican en la orientación de la política exterior para conseguir dicho objetivo. La postura que finalmente ha prevalecido es la nacionalista.<sup>317</sup>

Rusia no aceptó el estatus de socio júnior que EE. UU. y sus aliados occidentales le asignaron, lo que generó un creciente desencanto de la élite rusa hacia Occidente. Como consecuencia de esto la política exterior rusa evolucionó hacia una postura nacionalista que inicialmente se concretó en la estrategia definida por el ministro de asuntos exteriores Yevgeny Primakov. Esta estrategia tiene los siguientes objetivos: mantener la primacía de Rusia en el espacio postsoviético; la reforma del sistema internacional a través de la disminución de la influencia y del peso político de EE. UU. para que este no pueda imponer su hegemonía; detener la expansión de la OTAN; y la recuperación del estatus de gran potencia.<sup>318</sup>

La doctrina estratégica de Primakov ha establecido las grandes líneas de acción de la política exterior rusa hasta la actualidad. Esto se ha concretado en el papel más asertivo que este país ha adoptado en la política mundial, y especialmente en la esfera postsoviética.<sup>319</sup> A esto se suma la centralidad de la recuperación del estatus de gran potencia en la política exterior, algo que Vladimir Putin explicitó en su primer discurso como presidente.<sup>320</sup> Para conseguir este objetivo Rusia ha remodelado viejas alianzas y creado otras nuevas para desafiar a Occidente en el nivel regional y global,<sup>321</sup> además de contemplar la destrucción del sistema de seguridad euroatlántico,

---

*Eurozine*, 14 de mayo de 2021. <https://www.eurozine.com/towards-island-russia/> (Consultado el 19 de junio de 2022).

<sup>317</sup> Morales Hernández, Javier, «Las Relaciones Internacionales en Rusia: desarrollo, enfoques y debates», *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 7, N.º 1, 2019, pp. 139-162.

<sup>318</sup> Primakov, Yevgeny M., «Международные отношения накануне XXI века: проблемы, перспективы», en Shakleina, Tatiana A. (ed.), *Внешняя Политика И Безопасность Современной России 1991-2002*, Moscú, РОССПЭН, 2002, Vol. 1, pp. 193-203. Karaganov, Sergey y Dmitry V. Suslov, «A New World Order: A View from Russia», en Schulze, Peter W. (ed.), *Multipolarity: The Promise of Disharmony*, Frankfurt am Main, Campus Verlag, 2018, pp. 59-82.

<sup>319</sup> Schneider, Mark B. y Keith B. Payne, «Russia's New National Security Strategy», *Real Clear Defense*, 12 de febrero de 2016. [https://www.realcleardefense.com/articles/2016/02/12/russias\\_new\\_national\\_security\\_strategy\\_109016.html](https://www.realcleardefense.com/articles/2016/02/12/russias_new_national_security_strategy_109016.html) (Consultado el 13 de junio de 2022).

<sup>320</sup> Putin, Vladimir, «Россия на рубеже тысячелетий», *Независимая Газета*, 30 de diciembre de 1999. [https://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4\\_millennium.html](https://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4_millennium.html) (Consultado el 17 de junio de 2022).

<sup>321</sup> Algunos ejemplos de esto son la remodelación de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), etc. Mientras que entre las nuevas alianzas destaca la Unión Económica Euroasiática (UEE). La política exterior rusa se ha centrado así en el espacio postsoviético, y de un modo más amplio en la región euroasiática para reconstruir su influencia económica, política y militar. Berryman, John, «Russia and the European Security Order: Impact and Implications of the Ukraine Crisis», en Kanet, Roger (ed.), *The Russian Challenge to the European Security Environment*, Houndmills, Palgrave, 2017, pp. 167-188. Trenin, Dmitry, *Should We Fear Russia?*, Cambridge, Polity Press, 2016, pp. 104-110. Ver también: Brzezinski, Zbigniew, *El gran tablero...*, op. cit., N.º 277, pp. 111-115



tal y como plantean algunos asesores del Kremlin.<sup>322</sup> Todo esto ha hecho que Rusia busque la creación de un sistema de seguridad euroasiático con el que convertirse en un polo de poder capaz de bloquear el acceso de EE. UU. a esta región, lo que refleja la orientación euroasiática de su política exterior.

La redefinición de Rusia como una entidad euroasiática se ha plasmado en su política exterior, lo que ha hecho que el euroasianismo fuese adoptado, ya en 2011, como línea directriz de su estrategia internacional. Esto fue enunciado por el propio Putin al anunciar la creación de un espacio económico común a escala euroasiática.<sup>323</sup> Esta iniciativa contribuyó a definir el mapa geográfico mental de la élite rusa según el cual Rusia constituye una civilización en sí misma, diferente de Oriente y Occidente, con su propia trayectoria histórica y su propio espacio que se extiende a lo largo de Eurasia.<sup>324</sup>

La política exterior euroasiática está íntimamente unida a la voluntad de los líderes rusos de recuperar el estatus de gran potencia. Esta aspiración es omnipresente en el discurso de los asesores del Kremlin, quienes no dudan en considerarla una cuestión existencial para Rusia.<sup>325</sup> Por tanto, la existencia de Rusia como país depende en última instancia de que ostente dicho estatus, algo que fue confirmado por el propio Putin ante el parlamento ruso en 2003.<sup>326</sup> El logro de la hegemonía en la región euroa-

<sup>322</sup> Karaganov, Sergei A., «From Constructive Destruction to Gathering», *Russia in Global Affairs*, Vol. 20, N.º 1, 2022, pp. 50-67.

<sup>323</sup> Putin, Vladimir V., «Новый интеграционный проект для Евразии-будущее, которое рождается сегодня», *Комитет Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств, евразийской интеграции и связям с соотечественниками*, 3 de octubre de 2011. <http://komitet.info/eurasian-integration/eurasia-project-history/338/> (Consultado el 16 de agosto de 2022).

<sup>324</sup> Bassin, Mark y Gonzalo Pozo, *The Politics of Eurasianism: Identity, Popular Culture and Russia's Foreign Policy*, Londres, Rowman & Littlefield, 2017. Berryman, John, «Geopolitics and Russian Foreign Policy», en Tsygankov, Andrei P. (ed.), *Routledge Handbook of Russian Foreign Policy*, Abingdon, Routledge, 2018, pp. 60-78. Clover, Charles, *Black Wind, White Snow: The Rise of Russia's New Nationalism*, New Haven, Yale University Press, 2016.

<sup>325</sup> Surkov, Vladislav, «Куда делся хаос? Распаковка стабильности», *Актуальные Комментарии*, 20 de noviembre de 2021. <https://actualcomment.ru/kuda-delsya-khaos-raspa-kovka-stabilnosti-2111201336.html> (Consultado el 11 de junio de 2022). Fubini, Federico, «Sergey Karaganov: “We are at war with the West. The European security order is illegitimate”», *Corriere della Sera*, 8 de abril de 2022. [https://www.corriere.it/economia/azienda/22\\_aprile\\_08/we-are-at-war-with-the-west-the-european-security-order-is-illegitimate-c6b9fa5a-b6b7-11ec-b39d-8a197cc9b19a.shtml](https://www.corriere.it/economia/azienda/22_aprile_08/we-are-at-war-with-the-west-the-european-security-order-is-illegitimate-c6b9fa5a-b6b7-11ec-b39d-8a197cc9b19a.shtml) (Consultado el 11 de junio de 2022). Valentino, Paolo, «Dmitry Suslov: “How will the war in Ukraine continue? There are two schools of thought in the Kremlin”», *Spam Chronicles*, 23 de abril de 2022. <https://www.spamchronicles.com/dmitry-suslov-how-will-the-war-in-ukraine-continue-there-are-two-schools-of-thought-in-the-kremlin/> (Consultado el 12 de junio de 2022). Laruelle, Marlène, *In the Name of the Nation: Nationalism and Politics in Contemporary Russia*, Nueva York, Palgrave, 2009, pp. 145-148. Smith, Hanna, «Putin's Third Term and Russia as a Great Power», en Suslov, Mikhail y Mark Bassin (eds.), *Eurasia 2.0: Russian Geopolitics in the Age of New Media*, Lanham, Lexington Books, 2016, pp. 125-147.

<sup>326</sup> Putin, Vladimir, «Послание Федеральному Собранию Российской Федерации», *Kremlin*, 16 de mayo de 2003. <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21998> (Consultado el 18 de junio de 2022). Shevtsova, Lilia, *Putin's Russia*, Washington D.C., Carnegie Endowment for In-

siática, y más concretamente en el espacio postsoviético, es una condición necesaria para alcanzar la condición de gran potencia. Rusia aspira a que se le reconozca dicho estatus internacional para constituir un polo de poder con capacidad para participar en las grandes decisiones políticas mundiales. Este reconocimiento sólo puede venir de una gran potencia como EE. UU. que se lo ha negado expresamente.<sup>327</sup> Por esta razón la relación con EE. UU. tiene una importancia primordial en la política exterior rusa, pues este país constituye la principal referencia en su búsqueda del estatus de gran potencia.<sup>328</sup>

Sin embargo, la lucha de Rusia por cambiar su estatus internacional demuestra importantes limitaciones derivadas de sus capacidades internas. En este sentido Rusia es una potencia en decadencia, de tipo regional, que desesperadamente trata de cambiar su posición en el sistema mediante una política exterior de gran potencia que excede notablemente sus capacidades.<sup>329</sup> Esto se ha manifestado en un comportamiento internacional disruptivo con el que también busca modificar las reglas del sistema.

En la medida en que Rusia persigue cambiar las reglas que gobiernan el sistema internacional,<sup>330</sup> se ha producido un acercamiento a China alentado en gran medida por el conflicto iniciado con Ucrania en 2014. Este acercamiento se concretó en la cumbre que ambos países celebraron en mayo de 2015. Fue entonces cuando los líderes rusos recurrieron al término de Gran Eurasia para referirse a un espacio regional para la asociación económica y comercial dominado por Rusia en colaboración con China.<sup>331</sup> Este mapa geográfico mental ya no presenta a Rusia como

---

ternational Peace, 2005, p. 175. Esta aspiración está hondamente arraigada en la mentalidad de la élite gobernante rusa. Ver: Anno, Todashi, *National Identity and Great-Power Status in Russia and Japan: Non-Western Challengers to the Liberal International Order*, Londres, Routledge, 2019.

<sup>327</sup> Yoo, John, *op. cit.*, N.º 281. Borger, Julian, *op. cit.*, N.º 281.

<sup>328</sup> Neumann, Iver B., «Russia as a Great Power, 1815-2007», *Journal of International Relations and Development*, Vol. 11, N.º 2, 2008, p. 128. Tsygankov, Andrei P., *Russia's Foreign Policy: Change and Continuity in National Identity*, Nueva York, Rowman and Littlefield, 2016.

<sup>329</sup> Friere, Maria R., «USSR/Russian Federation's Major Power Status Inconsistencies», en Volgy, Thomas J., Renato Corbetta, Keith A. Grant y Ryan G. Baird (eds.), *Major Powers and the Quest for Status in International Politics: Global and Regional Perspectives*, Nueva York, Palgrave, 2011, pp. 55-76. La economía rusa es muy dependiente de los hidrocarburos, y su PIB no ha dejado de menguar en los últimos años hasta situarse en torno a los 1,5 billones de dólares, que es poco más que el PIB de España e inferior al de Italia. Macrotrends, «Russia GDP 1988-2020», *Macrotrends*. <https://www.macrotrends.net/countries/RUS/russia/gdp-gross-domestic-product> (Consultado el 13 de junio de 2022).

<sup>330</sup> Granholm, Niklas y Johannes Malminen, «A Strategic Game Changer?», en Granholm, Niklas, Johannes Malminen y Gudrun Persson (eds.), *A Rude Awakening: Ramifications of Russian Aggression Towards Ukraine*, Estocolmo, FOI, 2014, pp. 9-15. Carafano, James J. (ed.), *U.S. Comprehensive Strategy Toward Russia*, Washington D.C., The Heritage Foundation, N.º 173, 9 de diciembre de 2015, (informe especial). <https://www.heritage.org/europe/report/us-comprehensive-strategy-toward-russia> (Consultado el 11 de junio de 2022).

<sup>331</sup> Putin, Vladimir, «Пленарное заседание Петербургского международного экономического форума», *Kremlin*, 17 de junio de 2016. <http://kremlin.ru/events/president/news/52178> (Consultado el 13 de octubre de 2022). Lewis, David G., «Geopolitical Imaginaries in Russian For-

parte de Europa, sino más bien como el norte de la Gran Eurasia, de tal forma que Rusia ya no es la periferia de Europa sino el centro del continente euroasiático.<sup>332</sup> Esta imagen nacional de los estadistas rusos se inscribe en los horizontes multipolares de la política exterior rusa en la búsqueda de la superación del sistema westfaliano con la creación de grandes bloques continentales articulados en torno a hegemones regionales.<sup>333</sup> Este planteamiento es coincidente en diferentes aspectos con la política exterior china, lo que ha permitido que ambos países colaboren para contrarrestar la influencia de EE. UU. en Eurasia y para cambiar las reglas del sistema internacional.

Por otro lado, detener la expansión de la OTAN constituye un objetivo fundamental de la estrategia rusa al ser considerada un instrumento de la política exterior de EE. UU. que amenaza su aspiración de hegemonía regional y, por tanto, la configuración de una esfera de influencia propia en Europa oriental. Todo esto ha contribuido a que el pensamiento estratégico ruso haya asignado una gran importancia al factor geográfico, razón por la que aboga por mantener alejadas lo máximo posible las fuerzas de potenciales enemigos por medio de protectorados, esferas de influencia y zonas de contención.<sup>334</sup>

La rivalidad que Rusia mantiene con EE. UU. se combina, a su vez, con la relación conflictiva que mantiene con Europa, especialmente como consecuencia de la crisis ucraniana. Aunque históricamente las relaciones con Europa han sido importantes, la nueva situación, especialmente a partir del 24 de febrero de 2022, ha servido para que Rusia haya orientado su política exterior hacia Asia, y más específicamente hacia China con la profundización de su asociación estratégica. Aunque esto es coherente con lo recomendado por algunos asesores del Kremlin que abogan por una orientación

---

eign Policy: The Evolution of “Greater Eurasia”, *Europe-Asia Studies*, Vol. 70, N.º 10, 2018, pp. 1612-1637.

<sup>332</sup> Khairemdinov, Leonid, «Россия как гарант миропорядка», *Красная звезда*, 22 de diciembre de 2016. <http://archive.redstar.ru/index.php/kozak/item/31732-rossiya-kak-garant-miroporiyadka> (Consultado el 13 de octubre de 2022). Ídem., «Россия чувствует себя уверенно и комфортно», *Красная звезда*, 6 de marzo de 2017. <http://www.redstar.ru/index.php/component/k2/item/32445-rossiya-chuvstvuet-sebya-uverenno-i-komfortno> (Consultado el 13 de octubre de 2022).

<sup>333</sup> Karaganov, Sergei, «Венский концерт XXI века», *Россия в глобальной политике*, 3 de junio de 2015. <https://globalaffairs.ru/articles/venskij-konzert-xxi-veka/> (Consultado el 14 de octubre de 2022). Lewis, David G., *Russia's New Authoritarianism: Putin and the Politics of Order*, Edimburgo, Edinburgh University Press, 2020, pp. 161-165, 167-169.

<sup>334</sup> Trenin, Dmitry, «20 Years of Vladimir Putin: How Russian Foreign Policy Has Changed», *The Moscow Times*, 27 de agosto de 2019. <https://www.themoscowtimes.com/2019/08/27/20-years-of-vladimir-putin-how-russian-foreign-policy-has-changed-a67043> (Consultado el 10 de junio de 2022). LeDonne, John P., *The Russian Empire and the World, 1700-1917: The Geopolitics of Expansion and Containment*, Nueva York, Oxford University Press, 1997. Thaden, Edward C., *Russia's Western Borderlands, 1710-1870*, Princeton, Princeton University Press, 1984.

aún más asiática para Rusia debido al creciente protagonismo de Asia oriental,<sup>335</sup> esto no va a alterar la importancia de Europa para Rusia en materia de seguridad, sobre todo si se tiene en cuenta que la mayor parte de su población y tejido productivo se concentran en la parte europea del país.

Sin embargo, la posición geográfica y la extensión territorial de este país hacen que sus intereses se proyecten sobre diferentes regiones del planeta, aunque algunas de estas tienen una importancia menor en relación con los objetivos estratégicos que dirigen su política exterior. Esto es lo que sucede con África al ocupar el lugar abandonado por Francia tras retirarse del Sahel, y su apoyo al general Haftar en Libia.<sup>336</sup> En otro lugar está su apoyo a Siria. Mientras que en Latinoamérica respalda a regímenes como el de Nicolás Maduro en Venezuela, o el de Daniel Ortega en Nicaragua. Y en Asia el cultivo de las relaciones con China no ha impedido la pervivencia de fricciones entre ambos países como resultado de sus intereses contradictorios en distintos ámbitos y regiones del planeta, a lo que cabe unir la distancia que China ha tomado en relación con la crisis de Ucrania de 2022.<sup>337</sup>

## 8. LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POTENCIA GLOBAL

Este apartado recoge las conclusiones que son extraídas a partir de los resultados antes presentados, para lo cual se retoman las preguntas de investigación planteadas en la introducción. De este modo se pretende inferir a partir de las experiencias de los países europeos y de EE. UU. qué medidas políticas necesitaría adoptar la UE para convertirse en una potencia mundial. Juntamente con esto son examinados los conceptos de Europa geopolítica, autonomía estratégica y soberanía europea y el papel que podrían llegar a desempeñar. Finalmente, son analizados los desafíos que presentan los principales actores estatales del sistema internacional, lo que tiene como propósito esbozar una estrategia con la que Europa pueda defender sus intereses en el mundo.

---

<sup>335</sup> Karaganov, Sergei A., «Идя в Сибирь, мы идем и в будущее, и к истокам нас как державы», *Российская газета*, N.º 221, 27 de septiembre de 2021. <https://rg.ru/2021/09/27/reg-sibfo/karaganov-idea-v-sibir-my-idem-i-v-budushchee-i-k-istokam-nas-kak-derzhavy.html> (Consultado el 15 de junio de 2022). Ídem., «La vittoria della Russia e il nuovo concerto delle nazioni», *Limes, Rivista Italiana di Geopolitica*, N.º 2, 2017, pp. 95-102. Ver también: Bugajski, Janusz y Margarita Assenova, *Eurasian Disunion: Russia's Vulnerable Flanks*, Washington D.C., The Jamestown Foundation, 2016, pp. 370-460. Trenin, Dmitry, *Should We Fear...*, *op. cit.*, N.º 320, pp. 65-68.

<sup>336</sup> Tovar Ruiz, Juan, *La política internacional de las grandes potencias*, Madrid, Editorial Síntesis, 2021, p. 131.

<sup>337</sup> Kaplan, Robert D., *op. cit.*, N.º 100, p. 261. Tovar Ruiz, Juan, *op. cit.*, N.º 335, p. 130. Eder, Thomas S., *China-Russia Relations in Central Asia: Energy Policy, Beijing's New Assertiveness and 21st Century Geopolitics*, Wiesbaden, Springer, 2014, pp. 115-120.

## 8.1. La Europa geopolítica

La competición entre las principales potencias del sistema internacional es semejante a una carrera de Fórmula 1 en la que los diferentes países compiten con sus respectivos coches. A diferencia de las carreras de coches, en la esfera internacional el objetivo es alcanzar la posición de cabeza y permanecer en ella el máximo tiempo posible, pues la competición nunca termina. Así, cada país trata de tener el vehículo más ligero, resistente y veloz para competir con éxito.

Sin embargo, para disponer de un coche de Fórmula 1 capaz de competir con las restantes potencias es necesario, en primer lugar, contar con un diseño adecuado del vehículo para cumplir con las exigencias de una competición de esta naturaleza. Después de esto es preciso reunir los recursos con los que adquirir las diferentes piezas y componentes con los que fabricar el coche. A esto cabría sumar un piloto competente, así como un equipo de técnicos encargados tanto de la fabricación como del posterior mantenimiento del coche.

Esta investigación se ha centrado en dilucidar el diseño de ese coche de carreras que sería la Europa geopolítica, y el modo en el que podrían obtenerse los recursos para costear la adquisición de todos los componentes necesarios para la fabricación de dicho vehículo. En este sentido las experiencias de las potencias europeas y de EE. UU. han servido para analizar cómo fue ejecutado este proceso en el pasado, y aclarar así de qué forma podrían iluminar el camino de Europa para su transformación en una potencia global.

Así pues, para determinar las medidas políticas necesarias para que Europa pueda garantizar por sí misma su seguridad y defender sus intereses y valores en un mundo crecientemente competitivo es preciso, primeramente, aclarar los factores que, a la luz de los resultados antes expuestos, explican el auge de las potencias europeas y de EE. UU.

Tanto en la experiencia europea como en la estadounidense destaca un factor común. Ante amenazas existenciales derivadas de las presiones sistémicas, todos los países respondieron con una mayor integración política que transformó de un modo decisivo su constitución interna. Esto se concretó en diferentes medidas que conllevaron un cambio decisivo en sus instituciones domésticas y en la organización del espacio.

En el caso de los Estados europeos la burocracia creció para recaudar más impuestos y reclutar más soldados. Esta expansión del poder administrativo permitió al Estado penetrar en la sociedad e incrementar su presencia a nivel local. Esto último fue posible gracias a la reorganización de su espacio interno mediante la creación de diferentes divisiones administrativas, todo lo cual facilitó una movilización y extracción creciente de recursos. Gracias a estas medidas los Estados europeos lograron garantizar su existencia en un contexto internacional convulso, pues los recursos que

consiguieron reunir les permitieron dotarse de ejércitos más numerosos, pero también más destructivos mediante una inversión mayor en el desarrollo de nuevos armamentos. La competición intensa entre las potencias europeas alentó esta dinámica que contribuyó al desencadenamiento de sucesivas carreras armamentísticas, y con ello el impulso del gasto militar que produjo importantes innovaciones tecnológicas gracias a las que Occidente logró imponerse en el mundo.

Aunque en el caso de los Estados europeos también influyeron una serie de condiciones previas gracias a las que lograron convertirse en potencias mundiales, el hecho decisivo fue la transformación de su constitución interna. Esto fue posible gracias al desarrollo de unos nuevos medios de dominación con los que territorializaron su espacio geográfico y, así, pasaron a controlar de manera exclusiva tanto a la población como los recursos presentes en su territorio. De esta forma, consiguieron financiar los instrumentos de acción exterior con los que alcanzaron la supremacía mundial.

En el caso de EE. UU. su forma confederal se convirtió en un problema importante para preservar la existencia de la recién nacida república, lo que creó un fuerte incentivo para aumentar su nivel de integración política con la adopción de una nueva constitución y la transformación de sus instituciones internas. De este modo pasó a disponer de un gobierno con poderes propios sobre los Estados, al mismo tiempo que desarrolló sus instrumentos para la extracción y movilización de recursos. Todo esto estuvo acompañado de una política dirigida a reorganizar el espacio interno de la Unión por medio del expansionismo territorial y de la gestión de los nuevos territorios. EE. UU. amplió así su base económica y demográfica, lo que combinó con una política mercantilista dirigida a aumentar sus capacidades productivas.

Inicialmente EE. UU. transformó sus instituciones con la adopción de un nuevo marco político que posteriormente desarrolló a lo largo del s. XIX. En lo que a esto respecta, destacan los diferentes obstáculos internos que dificultaron la acción del gobierno federal a la hora de disponer de los medios necesarios para convertir a EE. UU. en una gran potencia. La guerra de Secesión cambió esta situación mediante una redistribución del poder que benefició al gobierno federal en detrimento de los Estados. Posteriormente se produjo una transferencia del poder del legislativo al ejecutivo, lo que estuvo acompañado del fortalecimiento de la burocracia al volverse autónoma del clientelismo partidista. Gracias a estos cambios EE. UU. dispuso de los instrumentos organizativos para reunir los recursos precisos con los que desarrollar una política exterior más activa. Así fue como a partir de la década de 1870 el gobierno federal contó con mayores recursos con los que financió su poder militar e incrementó su presencia internacional, de tal modo que EE. UU. pasó a ser considerada una gran potencia.

La cuestión es, entonces, ¿cómo puede Europa aprovechar estas experiencias para transformarse en una potencia global? Para responder a esta pregunta es necesario constatar que, a pesar de los avances realizados en las últimas décadas en el desarrollo

del proyecto de integración, la UE es un turismo y no un coche de Fórmula 1. Por esta razón serían necesarias transformaciones fundamentales en su constitución interna, lo que significaría la redefinición de su marco institucional. Sin negar que esto plantearía importantes interrogantes acerca de la viabilidad de dichos cambios, es necesario señalar que ello sería el objeto de estudio de otra investigación, mientras que aquí sólo se pretende presentar el diseño de un coche de carreras europeo inspirado en modelos exitosos.

Ciertamente un turismo resulta funcional en la medida en que sirve para transportar personas y bienes, es resistente, no es caro de mantener y su consumo de energía es eficiente. Sin embargo, por muy potente que sea el motor de un turismo, y por muy aerodinámica que sea su carrocería, no tiene la capacidad para competir con los coches de Fórmula 1. Esto significa que en una carrera el turismo siempre quedará relegado a las últimas posiciones. Esta comparación trasladada al ámbito internacional significa que la política mundial, protagonizada por las principales potencias, se desarrolla a una velocidad mucho mayor de la que la UE es capaz de ir, lo que significa que la UE no avanza, sino que retrocede.

Los turismos carecen del dinamismo que poseen los coches de carreras. Esto es lo que le sucede a la UE debido a su marco institucional que presenta muchos obstáculos políticos a la hora de emprender acciones conjuntas, especialmente en materia de seguridad, defensa y política exterior. Los procesos decisivos y la lentitud que entrañan, junto a la falta de recursos propios, limitan sustancialmente la capacidad de acción de la UE en la esfera internacional, y a largo plazo significa quedar muy por detrás de las principales potencias que, por el contrario, tienen los medios políticos y los recursos que les permiten ir a una mayor velocidad, como sucede con los coches de Fórmula 1.

Indudablemente, la construcción de una potencia global no es tarea fácil. Esta es semejante a la fabricación de un vehículo de alta tecnología. No hay que olvidar que un coche de carreras no sólo es caro de fabricar, sino también de mantener. Por esta razón es importante disponer de los medios económicos, humanos y organizativos adecuados. Esto es lo que sucede con las principales potencias del sistema que poseen los instrumentos políticos con los que reúnen los recursos que les permiten financiar sus medios de acción exterior. De esta forma pueden participar en las decisiones importantes de la política internacional. Todo esto se resume en última instancia en contar con una burocracia aislada de la sociedad que extrae y moviliza los recursos necesarios para financiar una poderosa fuerza militar, un cuerpo diplomático y una política exterior activa.

EE. UU. representa un ejemplo de éxito cercano para Europa en términos históricos, políticos y culturales. Así, la acción exterior de EE. UU. no es desarrollada a través del despliegue de 50 ejércitos diferentes, ni tampoco de 50 cuerpos diplomá-

ticos con sus respectivas representaciones ante los organismos internacionales y los restantes países. El gobierno federal tampoco es un coordinador de la política exterior de los Estados de la Unión, lo que impide que Nevada, un Estado con un PIB similar al de Hungría, compre gas a Rusia y no cumpla las sanciones impuestas a este país. La existencia de un gobierno con poderes propios permite dotar de coherencia a la acción exterior del país, tal y como sucede en EE. UU., al mismo tiempo que los procesos decisorios en política exterior son más rápidos al no necesitar el consentimiento de los 50 Estados.

La UE, tal y como está constituida en la actualidad, no es capaz de disponer de los atributos de una gran potencia. Le falta coherencia, dinamismo, rapidez y capacidades propias que se traduzcan en poder militar y en la participación en las grandes decisiones de la política mundial.<sup>338</sup> El marco institucional comunitario presenta importantes limitaciones, lo que hace que las políticas comunitarias tengan un menor alcance en cuanto a los efectos que son capaces de producir. A esto se suman las rivalidades internas entre los diferentes Estados miembros y sus respectivos intentos de instrumentalizar la UE para ponerla al servicio de sus intereses particulares. Esto último no sólo dificulta la toma de decisiones, sino también la eficacia de los acuerdos alcanzados.

Así pues, la transformación de Europa en una suerte de coche de carreras capaz de competir con las potencias más importantes del sistema internacional exigiría la refundación de la UE. Esto significaría un cambio fundamental en dos ámbitos diferentes. Por un lado en el ámbito institucional. Y por otro lado en la gobernanza europea. Los cambios en el terreno institucional estarían dirigidos a aumentar las capacidades materiales de la UE para financiar sus medios de acción exterior con los que desempeñar el papel de potencia global. Los cambios en la gobernanza tendrían como propósito proveer de legitimidad al nuevo marco político para conseguir la cooperación de la sociedad.

En lo que respecta al ámbito institucional, la UE necesitaría integrarse políticamente para desarrollar los medios con los que tener acceso directo a los recursos y a la población de los Estados miembros. Para que esto sea posible la UE tendría que superar su actual naturaleza intergubernamental y transformarse en una federación con un gobierno central con poderes propios y con autoridad sobre los Estados.

Así, a la luz de la experiencia histórica tanto europea como estadounidense, un gobierno central conlleva la creación de un poder administrativo que en este caso operaría a escala europea. De este modo, la UE tendría acceso directo a los recursos presentes a nivel local al contar con la potestad para establecer tributos y aprobar unos

---

<sup>338</sup> Se entiende por grandes decisiones de la política mundial aquellas que se producen en el terreno de la seguridad y defensa debido a la importancia crítica que tienen en la ordenación del espacio internacional y a su impacto en todos los demás ámbitos.



presupuestos de gasto. La burocracia europea reorganizaría el espacio de la Unión con la creación de sus propias divisiones administrativas, pero también territorializaría el espacio comunitario al quedar sometido a la autoridad central con el establecimiento de unas fronteras políticas exteriores.

Tradicionalmente el ámbito de acción de la burocracia estatal ha sido la recaudación de impuestos, el reclutamiento de soldados, la organización del crédito y la implementación de las políticas gubernamentales. En esta investigación son los tres primeros ámbitos los que han sido objeto de estudio en relación con la variable del poder del Estado, y de los que a continuación van a inferirse las distintas medidas que la UE necesitaría adoptar.

En primer lugar, la UE necesitaría crear un departamento del tesoro encargado de recaudar impuestos. Este departamento permitiría a la UE extraer recursos económicos directamente de la población de su territorio. Gracias a esta institución la UE contaría con sus propios ingresos al poder establecer tributos y gravar así el conjunto de la economía. Todo esto requeriría, asimismo, la creación de una agencia policial europea destinada a perseguir el fraude fiscal en colaboración con los funcionarios del tesoro. A esto hay que sumar la función del sistema judicial europeo encargado de sancionar estos delitos, y la creación de un sistema penitenciario federal para el cumplimiento de las condenas.

La unión fiscal a nivel europeo no sólo es importante desde el punto de vista de la extracción de recursos, sino que también sirve de garantía a la hora de contraer préstamos, lo que permite aumentar el ritmo del gasto y facilitar el desarrollo de los medios de acción exterior. Sin embargo, un sistema de crédito europeo requiere la creación de una unión bancaria a nivel europeo, de forma que el Banco Central Europeo (BCE), que en la actualidad es dependiente de los bancos centrales de los diferentes Estados, concentre toda la capacidad de crédito del conjunto de la economía de la UE. Esto significaría establecer la obligatoriedad de que todos los bancos comerciales que operasen a escala europea formasen parte del sistema del BCE. De esta forma el conjunto del sistema bancario europeo quedaría bajo la dirección política de la UE, para lo cual sería necesaria la creación de un circuito de diferentes distritos financieros regionales para la supervisión del sistema y la distribución de la deuda comunitaria. A esto cabe sumar la creación de un mercado de capitales europeo que facilite tanto la inversión como la emisión de deuda. La UE aumentaría así su capacidad de gasto, además de reducir considerablemente los costes de financiación de la deuda pública.

La emisión de deuda pública es un instrumento para movilizar los recursos financieros presentes en el territorio. Juntamente con la deuda están los presupuestos públicos. Su importancia radica en que permiten movilizar de forma masiva todos los recursos a los que tiene acceso la autoridad central, lo que puede ser utilizado de dos formas diferentes. Por un lado, la movilización de los recursos mediante el control

directo de la economía por la autoridad central, así como la reasignación de recursos a través de la planificación centralizada, la nacionalización de sectores estratégicos o de determinadas empresas, entre otras posibles medidas. Y por otro lado, la movilización indirecta mediante el establecimiento de subsidios, los contratos gubernamentales y las concesiones a actores no estatales para expandir la producción. A través de estos procedimientos la UE podría reasignar los recursos disponibles para impulsar el desarrollo de sectores estratégicos y, así, aumentar sus capacidades internas con las que dotarse de los instrumentos de acción exterior necesarios para desempeñar el papel de gran potencia.

Históricamente una de las funciones de la burocracia ha sido el reclutamiento de soldados. El modo en el que esta tarea se desempeñó hasta el s. XIX carecía de la suficiente sistematicidad debido a la ausencia de censos y, por tanto, de un control efectivo de la población. La aparición de los primeros censos facilitó notablemente el reclutamiento. Sin embargo, la evolución de las fuerzas armadas a lo largo de la historia reciente ha cambiado la importancia del censo para las necesidades de defensa. En cualquier caso, Europa requeriría disponer de su propio censo para situaciones de emergencia que exigieran la movilización de la población.

Lo hasta ahora expuesto son una serie de cambios institucionales que la UE necesitaría adoptar para poder financiar sus instrumentos de acción exterior con los que alcanzar el estatus de gran potencia. Aunque, tal y como fue indicado anteriormente, los recursos necesarios para que un país tenga la posibilidad de convertirse en una potencia mundial varían a lo largo de la historia, sí puede hacerse una estimación en función del poder latente de las principales potencias del s. XXI. Así, EE. UU. cuenta con más de 330 millones de habitantes y un PIB de más de 23 billones de dólares, mientras que China tiene una población de más de 1.400 millones de habitantes y un PIB de 17,7 billones de dólares. En contraste con estas potencias, el poder latente de la UE consiste en un PIB de 15,29 billones de dólares y una población de 447 millones de personas.<sup>339</sup> Según estos datos puede concluirse que Europa posee el potencial para reunir los recursos precisos para situarse entre las principales potencias del sistema internacional.

---

<sup>339</sup> Es importante tener en cuenta que la población europea está cada vez más envejecida, lo que constituye un fenómeno que en sí mismo representa una amenaza para la seguridad y estabilidad social del conjunto de Europa, a pesar de que el resto del mundo también está envejeciendo a un ritmo elevado. Esto requiere políticas natalistas que amortigüen el impacto del envejecimiento. The World Bank, «GDP (current US\$) – European Union», *The World Bank*. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=EU> (Consultado el 20 de junio de 2022). Eurostat, «Population on 1 January», *Eurostat*, actualizado el 6 de junio de 2022. <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TPS00001/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=6ef61f16-dadc-42b1-a6ce-3ddfd44727e8> (Consultado el 20 de junio de 2022). Bricker, Darrell J. y John Ibbitson, *El planeta vacío: El shock del declive de la población mundial*, Barcelona, Ediciones B, 2019. Yoshihara, Susan y Douglas A. Sylva (eds.), *op. cit.*, N.º 261. Jackson, Richard y Neil Howe, *op. cit.*, N.º 261. Vidal Pérez, Esteban, «Los desafíos para...», *op. cit.*, N.º 264.

Tan importante como los recursos económicos y financieros que pueden reunirse es el modo en el que estos son utilizados para transformar el estatus internacional de la UE. En lo que a esto respecta sería necesario que la UE contase con sus propios instrumentos de acción exterior. Estos serían unas fuerzas armadas profesionales, un cuerpo diplomático y una agencia de inteligencia.

La creación de unas fuerzas armadas europeas profesionales tendría como finalidad poner fin a la dependencia que actualmente Europa mantiene con EE. UU. a través de la OTAN, tal y como está explicitado en el artículo 42.2 del Tratado de la UE.<sup>340</sup> La función de estas fuerzas armadas sería garantizar la soberanía e integridad territorial de la UE frente a amenazas exteriores. Esto significaría cambiar el modelo de defensa europea actual que gira en torno a la gestión de crisis en el exterior relacionadas con el mantenimiento de la paz, la estabilización o la lucha contra el terrorismo. Debido a las transformaciones del escenario internacional, y muy especialmente las que han tenido lugar en Europa recientemente, las fuerzas armadas europeas responderían a un modelo centrado en la defensa territorial y la disuasión. Por tanto, la UE necesitaría dotarse de un poder militar modernizado y adaptado a los desafíos que el nuevo contexto internacional del s. XXI presenta para su defensa.

El poder militar es imprescindible para desempeñar el papel de gran potencia. La dimensión de este depende tanto de la configuración del escenario geopolítico internacional como de las limitaciones que imponen las capacidades internas. Por esta razón no es posible determinar cuánto poder militar es necesario para que la UE alcance el estatus de potencia mundial. Sin embargo, la dimensión de las fuerzas armadas y del gasto militar de las principales potencias del sistema constituye una referencia útil en función de la que orientar la construcción de un ejército, siempre en consonancia con las necesidades particulares de defensa de Europa.<sup>341</sup>

La creación de un poder militar no puede desvincularse de la formación de un cuerpo diplomático encargado de gestionar los asuntos exteriores de la UE. El

---

<sup>340</sup> *Consolidated version of the Treaty on European Union*, Official Journal 115, 09/05/2008 P. 0038-0039. [https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu\\_2008/art\\_42/oj](https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu_2008/art_42/oj) Ver también: Servicio Europeo de Acción Exterior, *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, 2016, pp. 16-17. López-Jacoiste Díaz, Eugenia, «Cooperación Europea en materia de Seguridad y Defensa: diversidad de herramientas para un objetivo común», en Consejo Vasco del Movimiento Europeo (EuroBasque) (ed.), *La Unión de Seguridad y Defensa: el futuro ya está aquí*, Madrid, Dykinson, 2021, pp. 179-184.

<sup>341</sup> Así, por ejemplo, el poder militar de EE. UU. lo componen 1,39 millones de efectivos y un presupuesto de 754.000 millones de dólares, mientras que el gasto militar de China asciende a 207.300 millones de dólares para un ejército de más de 2 millones de efectivos. Rusia, por su parte, cuenta con un gasto de defensa de 62.200 millones de dólares y un poder militar con 900.000 efectivos. The International Institute for Strategic Studies, *op. cit.*, N.º 302, pp. 9, 48, 193, 255. DMDC, «DoD Personnel, Workforce Reports & Publications», *DMDC*. <https://dwp.dmdc.osd.mil/dwp/app/dod-data-reports/workforce-reports> (Consultado el 21 de junio de 2022).

respaldo del poder militar dota a la diplomacia de su correspondiente contenido político, lo que permitiría a la UE participar en la organización del espacio internacional, así como en los ámbitos en los que se producen las grandes decisiones de la política mundial. Las funciones de interlocución, mediación, negociación y representación inherentes a la diplomacia son imprescindibles para que la UE desarrolle su poder político a nivel internacional. Así, la UE contaría con una sola voz en el mundo tanto en los organismos internacionales como en sus relaciones bilaterales con las principales potencias. Esto facilitaría, por un lado, el reconocimiento de la UE como una potencia mundial, y por otro lado dotaría de coherencia a su acción exterior en el desarrollo de una gran estrategia que defina sus intereses y el modo de defenderlos.

El tercer instrumento de acción exterior de la UE sería la creación de una agencia de inteligencia exterior. No hay que olvidar que históricamente los servicios de espionaje se desarrollaron a través del cuerpo diplomático,<sup>342</sup> lo que ha estado unido a la recopilación de información acerca de aspectos críticos de otros países y posibles amenazas externas para, así, producir la correspondiente inteligencia con la que asesorar a los decisores políticos en la conducción de los asuntos exteriores. Un organismo de esta naturaleza sería necesario para que los responsables de la política exterior europea contasen con la información adecuada sobre la situación del medio internacional, y especialmente de las posibles amenazas para la seguridad de la UE.

Así pues, para que la UE sea un coche de carreras capaz de competir con las principales potencias es necesario que desarrolle las estructuras políticas con las que reunir los recursos precisos. Esto requiere la formación de un gobierno central provisto de poderes propios y de autoridad sobre los Estados que, a través de su burocracia, territorialice el espacio comunitario. Por tanto, la territorialización de la UE y su transformación en un ente provisto de soberanía conllevaría la instauración de la Europa geopolítica, es decir, una entidad política con una base geográfica propia definida por un territorio con sus correspondientes fronteras exteriores y sobre el que ejercería una autoridad suprema tanto a nivel interno como externo.<sup>343</sup>

Por otro lado, tal y como ha sido expuesto, el aumento de las capacidades internas desempeña un papel decisivo en la consecución del estatus de gran potencia, lo que guarda relación con el debate sobre la autonomía estratégica, concepto que inicialmente comenzó a utilizarse en instancias comunitarias en 2013 en el ámbito de la industria de defensa, aunque posteriormente su uso se ha extendido a temas de

---

<sup>342</sup> Andrew, Christopher, *The Secret World: A History of Intelligence*, New Haven, Yale University Press, 2018.

<sup>343</sup> El significado del concepto de Europa geopolítica en el discurso público europeo es difuso. Generalmente los representantes de la UE que utilizan este concepto lo hacen para referirse a una Europa activa en la esfera internacional que desarrolla una política de poder.

naturaleza económica y tecnológica.<sup>344</sup> En la actualidad este concepto hace referencia, entre otras cosas, a la necesidad de la UE de dotarse de capacidades propias en áreas estratégicas para reducir sus vulnerabilidades y aumentar su influencia a nivel internacional. Esto es debido a que la interdependencia económica se ha vuelto políticamente conflictiva, de forma que la autonomía estratégica es entendida como el desarrollo y mantenimiento de las capacidades de los Estados miembros, especialmente en el ámbito de la industria y de la tecnología de defensa, para actuar de manera autónoma en la esfera internacional.<sup>345</sup>

Sin embargo, la autonomía estratégica definida como una suerte de autosuficiencia, o incluso de autarquía, es completamente irrealizable. La UE puede aspirar a reducir parcialmente su dependencia exterior con la reubicación de ciertas industrias intermedias, la reorientación de su comercio con el establecimiento de relaciones con socios más fiables y próximos geográficamente, y la inversión masiva en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) para desarrollar nuevas tecnologías con las que conseguir ventajas estratégicas frente a posibles rivales.<sup>346</sup> En cambio, para que la UE disponga de autonomía estratégica necesita primero tener autonomía política para, de esta forma, disponer de los recursos con los que desarrollar los medios precisos para ser un polo de poder internacional. La autonomía estratégica es, por tanto, inseparable del estatus de potencia global.

---

<sup>344</sup> Borrell, Josep, «Por qué es importante la autonomía estratégica europea», *EEAS*, 3 de diciembre de 2020. [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/90260/node/90260\\_es](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/90260/node/90260_es) (Consultado el 22 de junio de 2022). Ídem., *Staying on Course in Troubled Waters: EU Foreign Policy in 2021*, Bélgica, European Union, 2022, pp. 27-28.

<sup>345</sup> Council of the European Union, «Council conclusions on implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence», 14 de noviembre de 2016. <https://www.consilium.europa.eu/media/22459/eugs-conclusions-st14149en16.pdf> (Consultado el 22 de junio de 2022). Ídem., «A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy», 28 de junio de 2016. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10715-2016-INIT/en/pdf> (Consultado el 23 de junio de 2022). Otras interpretaciones presentan la autonomía estratégica desde la doble perspectiva diplomática y militar. Ver: Urrea Corres, Mariola, «De la autonomía estratégica a la idea de ¿"soberanía estratégica"? de la Unión Europea: la pandemia como factor de aceleración», en Consejo Vasco del Movimiento Europeo (EuroBasque) (ed.), *La Unión de Seguridad y Defensa: el futuro ya está aquí*, Madrid, Dykinson, 2021, p. 120.

<sup>346</sup> Un gasto elevado en la industria de defensa aumenta las probabilidades de generar importantes innovaciones tecnológicas como así lo demuestran las revoluciones militares en la historia europea. A esto cabe sumar el gran dinamismo de este sector y los efectos multiplicadores que genera como factor de desarrollo y de crecimiento económico. Hoffman, Philip T., *¿Por qué Europa...?*, op. cit., N.º 123. McNeill, William H., *La búsqueda del poder. Tecnología, fuerzas armadas y sociedad desde el 1000 d. C.*, Madrid, Siglo XXI, 1988, pp. 208-238. Blamont, Jacques, *Le chiffre et le songe, histoire politique de la découverte*, París, Odile Jacob, 1993. Mendelsohn, Everett, Merritt Roe Smith y Peter Weingart (eds.), *Science, Technology and the Military*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1988. Smith, Merritt Roe (ed.), *Military Enterprise and Technological Change: Perspectives on the American Experience*, Nueva York, Cambridge, MIT Press, 1985. Noble, David F., *La locura de la automatización*, Barcelona, Alikornio ediciones, 2001, pp. 34-38. Mazzucato, Marina, *El Estado emprendedor*, Barcelona, RBA, 2014.

Lo anterior trae a colación la cuestión de la soberanía europea, concepto introducido en el discurso público por Emmanuel Macron,<sup>347</sup> que rápidamente quedó desdibujado al aplicarlo a ámbitos variados como las fronteras, la salud, la economía, etc.<sup>348</sup> Aunque es un concepto susceptible de múltiples interpretaciones, ha sido utilizado para referirse al fin de las dependencias de Europa en distintas áreas y a la toma del control de sus propios asuntos, lo que lo acerca al concepto de autonomía estratégica.<sup>349</sup> Pero lo cierto es que la UE únicamente sería soberana en el momento en el que ostentase el derecho exclusivo a gobernar su territorio y a la población que lo habita. Esto sólo sería posible a través de la federalización de la UE, pues supondría la definitiva superación de su naturaleza intergubernamental y de sus dependencias internas con los Estados.

Los cambios institucionales que la UE necesitaría adoptar tendrían que combinarse, a su vez, con una transformación de la gobernanza europea. La rearticulación de las relaciones de poder entre la UE y los Estados, y entre la UE y las sociedades europeas, requeriría la redefinición de las instituciones comunitarias como consecuencia de una nueva configuración espacial de la gobernanza en Europa. El aumento del poder de la UE en la esfera internacional está relacionado con el aumento de su poder en la esfera doméstica y, por tanto, con la organización de los equilibrios sociales internos. Así, la formación de un gobierno europeo, compuesto por sus respectivos poderes ejecutivo, legislativo y judicial, exigiría que fuese responsable ante la ciudadanía para dotarle de legitimidad, y de este modo conseguir el respaldo de la población a su política exterior.

## 8.2. Bosquejo de una estrategia europea ante los desafíos de las principales potencias del s. XXI

Tener un coche de carreras de última generación no es suficiente para alcanzar el estatus de gran potencia mundial. Igual de importante es tener una estrategia que defina los objetivos últimos que son perseguidos, pero que también tenga en cuenta los intereses de las principales potencias y el lugar que ocupan en el sistema internacional.

---

<sup>347</sup> Élysée, «President Macron gives speech on new initiative for Europe», *Élysée*, 26 de septiembre de 2017. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/president-macron-gives-speech-on-new-initiative-for-europe.en> (Consultado el 23 de junio de 2022).

<sup>348</sup> Rahman, Mujtaba, «European sovereignty has lost its biggest champion», *Politico*, 7 de abril de 2021. <https://www.politico.eu/article/european-sovereignty-has-lost-its-biggest-champion-emmanuel-macron/> (Consultado el 27 de junio de 2022).

<sup>349</sup> Lefebvre, Maxime, «Europe as a Power, European Sovereignty and Strategic Autonomy: A Debate that is Moving Towards an Assertive Europe», *Fondation Robert Schuman. European Issues*, N.º 582, 1 de febrero de 2021. <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0582-europe-as-a-power-european-sovereignty-strategic-autonomy-a-debate-that-is-moving-towards-an> (Consultado el 23 de junio de 2022).

Por esta razón, el presente subapartado tiene como finalidad aclarar los desafíos que las principales potencias del sistema internacional plantean a Europa para, de este modo, esbozar una estrategia con la que afrontarlos.

Los principales desafíos a los que Europa se enfrenta a nivel inmediato son dos. En primer lugar, la dependencia que mantiene con EE. UU. en materia de defensa. Y en segundo lugar, la presencia de un vecino hostil, como es Rusia, que compromete la seguridad europea.

El hecho de que Europa no tenga la capacidad para garantizar su seguridad y defensa, y que por ello dependa de EE. UU., representa un desafío debido a que las prioridades en materia de seguridad de la potencia norteamericana están definidas por su actual estrategia Indo-Pacífica. Esto implica que la región europea tiene para EE. UU. una importancia menor en comparación con la región Indo-Pacífica debido a la rivalidad que mantiene con China. Prueba de esto es que la presencia estadounidense en Europa se ha reducido en los últimos años, a excepción del despliegue de tropas rotatorias con motivo de las crisis ucranianas de 2014 y 2022.<sup>350</sup> Además de esto, EE. UU. considera que Rusia es una potencia en decadencia,<sup>351</sup> lo que hace muy probable que tras la guerra de Ucrania termine aún más debilitada y fuera del juego de las principales potencias al quedar aislada y relegada a la condición de Estado vasallo de China.<sup>352</sup>

Como consecuencia de la importancia de China, ha crecido el interés entre los dirigentes estadounidenses para que Europa asuma una mayor responsabilidad sobre su propia seguridad.<sup>353</sup> Esto está unido, también, al concepto estratégico de *offshore balancing* que consiste en valerse de potencias regionales para frenar el ascenso de

---

<sup>350</sup> Rizzi, Andrea y Manuel V. Gómez, «Estados Unidos reforzará su presencia en Europa para contener a Rusia», *El País*, 29 de junio de 2022. <https://elpais.com/internacional/2022-06-29/biden-anuncia-un-refuerzo-en-el-despliegue-militar-de-ee-uu-en-europa.html> (Consultado el 29 de junio de 2022). Kaufman, Ellie y Barbara Starr, «US likely to keep 100,000 troops in Europe for foreseeable future in face of Russian threat, US officials say», *CNN*, 20 de mayo de 2022. <https://edition.cnn.com/2022/05/20/politics/us-troops-in-europe/index.html> (Consultado el 26 de junio de 2022). U.S. Department of Defense, «FACT SHEET-U.S. Defense Contributions to Europe», *U.S. Department of Defense*, 29 de junio de 2022. <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3078056/fact-sheet-us-defense-contributions-to-europe/> (Consultado el 16 de enero de 2023).

<sup>351</sup> Wimbush, S. Enders y Elizabeth M. Portale (eds.), *Russia in Decline*, Washington D.C., The Jamestown Foundation, 2017.

<sup>352</sup> Gabuev, Alexander, «China's New Vassal», *Foreign Affairs*, 9 de agosto de 2022. <https://www.foreignaffairs.com/china/chinas-new-vassal> (Consultado el 16 de agosto de 2022).

<sup>353</sup> Biden, Joseph R. y Emmanuel Macron, «United States-France Joint Statement», *The White House*, 29 de octubre de 2021. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/29/united-states-france-joint-statement/> (Consultado el 29 de junio de 2022). Ver también: NATO, *NATO 2022 Strategic Concept*, NATO, 29-30 de junio de 2022, p. 10. [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf) (Consultado el 30 de junio de 2022).

Estados potencialmente hostiles, lo que evita la intervención directa de EE. UU.<sup>354</sup> Aunque Europa representa para EE. UU. una cabeza de puente democrática a través de la que proyectar su influencia sobre Eurasia,<sup>355</sup> y el *offshore balancing* es muy ventajoso para centrar sus recursos en contener a China, lo cierto es que los países europeos todavía no están en condiciones de responsabilizarse de su propia seguridad, incluso si aumentan su gasto en defensa hasta un 2% del PIB de sus economías.<sup>356</sup> Esta medida tan sólo significa que los europeos se hagan cargo de parte de la carga económica de su defensa, pero sin alterar su dependencia con EE. UU.

Unido a lo anterior está el escenario de la política doméstica estadounidense y las diferentes familias políticas con sus respectivas perspectivas acerca de cómo entienden la gestión de la política exterior. En relación con las distintas aproximaciones a la crisis de Ucrania y a la competición de EE. UU. con China, cabe apuntar que en el campo republicano imperan puntos de vista que conllevan la exigencia de un mayor compromiso de los países europeos con su defensa, además de una reducción de la presencia militar estadounidense en Europa a medio y largo plazo.<sup>357</sup> Incluso la administración demócrata del presidente Joseph Biden, que destaca por su carácter liberal, se ha manifestado favorable al aumento del gasto en defensa de los países europeos. Por todo esto cabe esperar que EE. UU. reduzca en el futuro su presencia militar en Europa. Esto constituye una presión sobre los países europeos al condicionar el futuro de la defensa europea en medio de un contexto de crisis producido por la invasión rusa de Ucrania, lo que genera un incentivo para que Europa se integre políticamente y desarrolle sus propios medios de defensa. Cierta-

---

<sup>354</sup> Layne, Christopher, «From Preponderance to Offshore Balancing: America's Future Grand Strategy», *International Security*, Vol. 22, N.º 1, 1997, pp. 86-124. Ídem., *The Peace of Illusions: American Grand Strategy from 1940 to the Present*, Ithaca, Cornell University Press, 2006, pp. 159-192. Mearsheimer, John J., «Imperial by Design», *The National Interest*, 16 de diciembre de 2010. <https://nationalinterest.org/article/imperial-by-design-4576> (Consultado el 25 de junio de 2022). Ídem., «A Return to Offshore Balancing», *Newsweek*, 30 de diciembre de 2008. <https://www.newsweek.com/return-offshore-balancing-82925> (Consultado el 25 de junio de 2022). Walt, Stephen M., «Offshore balancing: An idea whose time has come», *Foreign Policy*, 2 de noviembre de 2011. <https://foreignpolicy.com/2011/11/02/offshore-balancing-an-idea-whose-time-has-come/> (Consultado el 25 de junio de 2022). Mearsheimer, John J. y Stephen M. Walt, «The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy», *Foreign Affairs*, Julio/Agosto 2016. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2016-06-13/case-offshore-balancing> (Consultado el 25 de junio de 2022). Pape, Robert A. y James K. Feldman, *Cutting the Fuse: The Explosion of Global Suicide Terrorism and How to Stop It*, Chicago, The University of Chicago Press, 2010, p. 13.

<sup>355</sup> Brzezinski, Zbigniew, *El gran tablero...*, *op. cit.*, N.º 277, p. 65.

<sup>356</sup> Acuerdo de gasto adoptado en la cumbre de la OTAN de 2014 celebrada en Gales. NATO, «Wales Summit Declaration», *NATO*, 5 de septiembre de 2014. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_112964.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm) (Consultado el 28 de junio de 2022).

<sup>357</sup> Ruge, Majda y Jeremy Shapiro, «Polarised power: The three Republican "tribes" that could define America's relationship with the world», *European Council on Foreign Relations*, 17 de noviembre de 2022. <https://ecfr.eu/article/polarised-power-the-three-republican-tribes-that-could-define-americas-relationship-with-the-world/> (Consultado el 16 de enero de 2023).



mente la UE se convertiría así en un actor autónomo, lo que requeriría cambiar los términos de la relación entre Europa y EE. UU., de tal modo que Europa pasase a ser un aliado igualitario de EE. UU.

Probablemente EE. UU. sería reticente a que Europa se convirtiese en una gran potencia. Sin embargo, la pertenencia de la UE a la OTAN sería una garantía para EE. UU. de que Europa seguiría siendo un aliado con el que contar, pero con un estatus internacional diferente al actual. En la medida en que EE. UU. ya no puede desempeñar el papel de potencia indispensable a nivel mundial, y que Europa no tiene la capacidad para jugar ese papel, y tampoco sería recomendable que lo jugase, ambas potencias son complementarias en el escenario internacional, además de compartir intereses vitales como es la defensa del actual sistema internacional frente a los Estados revisionistas.

Las implicaciones de la estrategia estadounidense para la seguridad europea no pueden desligarse de las acciones hostiles de Rusia. Este país es la principal amenaza convencional a la que se enfrenta Europa. Por esta razón el sistema de defensa europeo requiere ser reorganizado de acuerdo con esta realidad con la finalidad de contener y disuadir a Rusia. Esto significa a nivel inmediato el aumento de las capacidades internas de los Estados y de su gasto en defensa de un modo coordinado a nivel europeo. Sin embargo, esta política es muy difícil de mantener a largo plazo debido a los costes de la propia coordinación, los problemas de interoperabilidad de las fuerzas armadas de los países europeos, las diferentes visiones de la defensa europea y el modo de afrontar la amenaza rusa, los intereses particulares de los distintos Estados de la Unión, y la ausencia de un mando político europeo que dote de coherencia a la política exterior de la UE. Todo esto aconseja que la crisis ucraniana sea aprovechada a medio y largo plazo como una oportunidad para rediseñar la arquitectura de seguridad europea a través de la integración política, pues el miedo compartido constituye un factor de cohesión importante que puede catalizar la unión política frente a una amenaza existencial externa.<sup>358</sup> De este modo, la vulnerabilidad de Europa ante una menor implicación estadounidense en su defensa, junto a las hostilidades de Rusia, abre la posibilidad de iniciar un proceso de reconstitución interna de la UE dirigido a su *autofortalecimiento* y a la redefinición de su estatus internacional. Este es un proceso necesario si Europa quiere sobrevivir políticamente.

Independientemente de cuál sea el resultado militar de la guerra en Ucrania, Rusia seguirá siendo un vecino problemático debido a la estrategia que impulsa su política exterior. La reconstrucción imperial de Rusia constituye una amenaza para la seguridad europea, lo que hace aconsejable que las relaciones con este país se basen en la

---

<sup>358</sup> Filibi, Igor, «La naturaleza política del debate sobre la seguridad y defensa de la UE», en Consejo Vasco del Movimiento Europeo (EuroBasque) (ed.), *La Unión de Seguridad y Defensa: el futuro ya está aquí*, Madrid, Dykinson, 2021, p. 33.

contención y disuasión. Este tipo de estrategia tiene un importante componente militar que requiere el desarrollo de unas fuerzas armadas europeas con poder disuasorio, de tal forma que cualquier acción hostil contra Europa en el terreno militar conlleve una respuesta cuyo coste sea inasumible para los gobernantes rusos. Sin embargo, una estrategia de contención y disuasión no puede basarse exclusivamente en el factor militar, sino que debe incluir la diplomacia para limitar la capacidad de acción de Rusia en el escenario internacional. El desarrollo de una red de alianzas y asociaciones con diferentes países a lo largo del *rimland* euroasiático constituye un elemento fundamental para el éxito de esta estrategia. Asimismo, la actividad diplomática debe estar dirigida a disminuir la influencia que Rusia mantiene en otras regiones de especial relevancia para la UE, tal y como sucede con África.

Ciertamente la contención del expansionismo ruso a corto plazo dependerá en gran medida de si finalmente Rusia sufre una derrota estratégica en Ucrania.<sup>359</sup> Esto hace que la contención de Rusia esté indisolublemente unida al papel de Ucrania en la seguridad europea. El interés de Europa es una Ucrania independiente de Rusia que conserve su integridad territorial y ligada a Occidente, tal y como es el deseo de los ucranianos. Esto choca con el interés de Rusia debido a que necesita a Ucrania si quiere ser un polo de poder internacional en la región euroasiática. Sin Ucrania las aspiraciones imperiales de Rusia quedan truncadas.<sup>360</sup> Sin embargo, una derrota rusa en Ucrania no significa necesariamente la renuncia a sus aspiraciones de gran potencia, de forma que continuaría siendo una grave amenaza para la UE, institución a la que considera un actor hostil. Por este motivo la estrategia europea de contención y disuasión de Rusia debería mantenerse mientras este país no renuncie a sus ambiciones imperiales y a su deseo de cambiar las reglas del sistema internacional mediante el uso de la fuerza.

Tanto Rusia como China comparten el objetivo de cambiar el *statu quo* internacional y poner fin al sistema westfaliano para establecer unas nuevas normas que se ajusten a sus particulares intereses, y que en esencia consisten en la creación de un mundo organizado en torno a las esferas de influencia de las principales potencias. En el caso de Rusia esta esfera de influencia se extendería en torno al norte de la Gran Eurasia, mientras que en el caso de China esta se extendería por el Pacífico occidental a lo largo de sucesivas cadenas de islas con el objetivo de desplazar a

---

<sup>359</sup> Este es el objetivo de EE. UU. y Reino Unido, secundados por Polonia y las repúblicas bálticas. Collinson, Stephen, «A new realization dawns for Washington, Europe, Kyiv and Moscow», *CNN*, 29 de abril de 2022. <https://edition.cnn.com/2022/04/29/politics/ukraine-war-week-that-changed/index.html> (Consultado el 26 de junio de 2022). Miguel, Bernardo de, Manuel V. Gómez e Iker Seisdedos, «La guerra de Putin en Ucrania entra en una espiral internacional de consecuencias imprevisibles», *El País*, 1 de mayo de 2022. <https://elpais.com/internacional/2022-05-01/la-guerra-de-putin-en-ucrania-entra-en-una-espiral-internacional-de-consecuencias-imprevisibles.html> (Consultado el 26 de junio de 2022).

<sup>360</sup> Brzezinski, Zbigniew, *El gran tablero...*, *op. cit.*, N.º 277, pp. 99, 119.

EE. UU. de su posición de poder. Todo esto hace que estos dos países sean Estados revisionistas.

En la medida en que EE. UU. ha ostentado una posición dominante en el sistema, y ha garantizado así el mantenimiento de las normas que lo organizan, Rusia y China han tratado de debilitar la posición de EE. UU. en el mundo, y muy especialmente la influencia que ejerce en determinadas regiones, como es el caso de Europa. Dado que históricamente Europa ha sido un aliado de EE. UU., la estrategia rusa y china ha tratado de reducir y limitar la influencia estadounidense sobre Europa, para lo que han alentado las fricciones a ambos lados del Atlántico norte. Una Europa distanciada de EE. UU. y políticamente fragmentada es débil y vulnerable a la influencia y acciones hostiles de China y Rusia. Frente a las estrategias de estos Estados revisionistas Europa no sólo debe mostrar firmeza y unidad, sino que también necesita fortalecer su posición internacional, lo que a medio y largo plazo sólo es factible a través de la integración política.

En otro lugar se encuentra el desafío que representa el auge de China. En lo que a esto respecta, la UE ha llegado a calificarla como un rival sistémico.<sup>361</sup> Este cambio en la percepción que la UE tiene de China es importante. Sin embargo, nada de esto implica el fin de la colaboración en ámbitos de interés común, especialmente en cuestiones de carácter mundial como el cambio climático, ni tampoco el fin de las relaciones comerciales. A pesar de esto, los sucesivos desencuentros de los últimos años han contribuido a un mayor distanciamiento entre la UE y China.

En la medida en que China pretende cambiar el sistema internacional para ajustarlo a sus intereses particulares, constituye una amenaza sistémica para Europa, pues los valores y visión del mundo de esta última han contribuido a moldear dicho sistema. Esta circunstancia se une a la evolución de la configuración del propio sistema internacional como resultado del auge de China, lo que plantea un contexto de creciente rivalidad con EE. UU. Todo esto se inscribe en el marco de los fenómenos de transición de poder a nivel internacional,<sup>362</sup> lo que ha conducido a algunos politólo-

---

<sup>361</sup> Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, *UE-China – Una perspectiva estratégica*, Estrasburgo, Comisión Europea, 12 de marzo de 2019. [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook_es.pdf) (Consultado el 24 de junio de 2022).

<sup>362</sup> La teoría de la transición de poder aborda este tipo de fenómenos. Organski, Abramo F. K., *World Politics*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1968. Organski, Abramo F. K. y Jacek Kugler, *The War Ledger*, Chicago, University of Chicago Press, 1980. Tammen, Ronald L., Jacek Kugler, Douglas Lemke, Allan C. Stam III, Mark Abdollahian, Carole Alsharabati, Brian Efirid y A. F. K. Organski, *Power Transitions: Strategies for the 21st Century*, Nueva York, Seven Bridges, 2000. Ver también: Gilpin, Robert, *op. cit.*, N.º 36, pp. 106-107. Jordán, Javier, «Transiciones de poder y guerra entre grandes potencias», *Global Strategy Report*, 4/2023. <https://global-strategy.org/transiciones-de-poder-y-guerra-entre-grandes-potencias/> (Consultado el 25 de enero de 2023). La transición de poder está relacionada con las guerras globales que las desencadenan. Diferentes aproximaciones a este tipo de guerras pueden encontrarse en: Thompson, William R., *On Global War: Historical-Struc-*

gos, como Graham T. Allison, a plantear la llamada *trampa de Tucídides* que describe la tendencia a la guerra cuando una potencia emergente amenaza con desplazar a una potencia hegemónica regional o internacional.<sup>363</sup>

La rivalidad entre EE. UU. y China condiciona inevitablemente el diseño de cualquier estrategia europea. La evolución de las relaciones entre estos dos países en los últimos años hace prever un incremento de las tensiones en el futuro, lo que puede propiciar nuevos realineamientos en el escenario internacional, la aceleración de la desglobalización como resultado del deterioro del papel de las organizaciones internacionales en la gobernanza global y del desacoplamiento económico y tecnológico derivado de las sanciones impuestas a China, y la formación de un incipiente bipolarismo marcado por dinámicas similares a las que imperaron en la Guerra Fría.<sup>364</sup>

---

*tural Approaches to World Politics*, Columbia, University of South Carolina Press, 1988. Rasler, Karen A. y William R. Thompson, *The Great Powers and Global Struggle 1490-1990*, Lexington, The University Press of Kentucky, 1994.

<sup>363</sup> Allison, Graham T., «Thucydides's trap has been sprung in the Pacific», *Financial Times*, 21 de agosto de 2012. <https://www.ft.com/content/5d695b5a-ead3-11e1-984b-00144feab49a> (Consultado el 24 de junio de 2022). Ídem., «The Thucydides Trap», en Rosecrance, Richard N. y Steven E. Miller (eds.), *The Next Great War?: The Roots of World War I and the Risk of U.S.-China Conflict*, Cambridge, The MIT Press, 2014, pp. 73-80. Ídem., «The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?», *The Atlantic*, 24 de septiembre de 2015. <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756/> (Consultado el 24 de junio de 2022). Ídem., «The Thucydides Trap», *Foreign Policy*, 9 de junio de 2017. <https://foreignpolicy.com/2017/06/09/the-thucydides-trap/> (Consultado el 24 de junio de 2022). Ídem., *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*, Boston, Houghton Mifflin Harcourt, 2017. No faltan los críticos que cuestionan la teoría de Allison como resultado de una interpretación equivocada tanto del relato de Tucídides como de la guerra del Peloponeso. Platias, Athanassios y Vasilis Trigkas, «Unravelling the Thucydides' Trap: Inadvertent Escalation or War of Choice?», *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 14, N.º 2, 2021, pp. 219-255. Nye, Joseph S., «The Kindleberger Trap», *Belfer Center for Science and International Affairs*, 9 de enero de 2017. <https://www.belfercenter.org/publication/kindleberger-trap> (Consultado el 24 de junio de 2022). Waldron, Arthur, «There is no Thucydides Trap», *SupChina*, 12 de junio de 2017. <https://supchina.com/2017/06/12/no-thucydides-trap/> (Consultado el 24 de junio de 2022). Misenheimer, Alan G., *Thucydides' Other «Traps»: The United States, China, and the Prospect of «Inevitable» War*, Washington D.C., National Defense University, 2019.

<sup>364</sup> Este escenario internacional bipolar fue pronosticado por algunos analistas rusos. Lukyanov, F. (ed.), «Война и мир XXI века. Международная стабильность и баланс нового типа», *Россия в глобальной политике*, 10 de febrero de 2016. <https://globalaffairs.ru/articles/voyna-i-mir-xxi-veka-mezhdunarodnaya-stabilnost-i-balans-novogo-tipa/> (Consultado el 16 de agosto de 2022). Ídem., «Из хаоса рано или поздно прорастает порядок», *Российская газета*, 20 de octubre de 2015. <https://rg.ru/2015/10/21/lukjanov.html> (Consultado el 16 de agosto de 2022). Karaganov, Sergei, «Год побед. Что дальше?», *Россия в глобальной политике*, 16 de enero de 2017. <https://globalaffairs.ru/articles/god-pobed-cto-dalshe/> (Consultado el 16 de agosto de 2022). Ver también: Yan Xuetong, «A Bipolar World is More Likely Than a Unipolar or Multipolar One», *China-US Focus*, 20 de abril de 2015. <https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/a-bipolar-world-is-more-likely-than-a-unipolar-or-multipolar-one/> (Consultado el 28 de mayo de 2022).

El escenario antes descrito hace recomendable que Europa revise su relación con China mediante la limitación de los lazos económicos, financieros y tecnológicos, todo ello con vistas a reducir su exposición a la creciente rivalidad de este país con EE. UU. El endurecimiento de la política estadounidense hacia China supondrá una presión sobre la UE que afectará a una importante fuente de ingresos como es el comercio con este país. Todo esto hace aconsejable la búsqueda de socios más fiables desde un punto de vista político y estratégico con los que sustituir las interdependencias que hoy existen con China.

Una suerte de Guerra Fría entre EE. UU. y China es altamente probable, pero también un enfrentamiento directo entre ambas potencias, especialmente si China intenta anexionarse Taiwán por la fuerza. Este escenario está unido a las pretensiones chinas de construir su propia hegemonía regional en torno al Mar de China, lo que supone cuestionar el sistema westfaliano al rechazar el principio de la libre navegación de los mares. Esta política ha contribuido a una creciente militarización del Pacífico occidental y del Índico, lo que ha propiciado la presencia en esta región de armadas de diferentes países occidentales para garantizar la libertad de los mares.

Aunque China está todavía lejos de ostentar la supremacía naval en el Pacífico y en el Índico, el aumento de sus capacidades navales tiene un gran potencial destabilizador en la medida en que le permitiría hacerse con el control del comercio marítimo mundial. Este escenario constituye una amenaza para Europa, pues China impondría sus intereses y cambiaría así las normas del sistema internacional. Por esta razón Europa y EE. UU. comparten el interés común de defender el *statu quo* internacional a través de la contención de China.

Junto a los desafíos directos de las estrategias de las principales potencias están los desafíos indirectos que se producen a través de terceros países. Este es el caso del arco de inestabilidad que se extiende desde África occidental a través del Sahel y África central, que atraviesa Oriente Medio y el Cáucaso sur hasta llegar a Asia central.<sup>365</sup> Esta región transcontinental tiene especial incidencia en la seguridad europea en lo que se refiere a las distintas amenazas que irradia. Se trata de un espacio que es objeto de disputa de las diferentes potencias, y sobre el que ejercen una creciente influencia. Así, destaca la presencia rusa en la región del Sahel a través del Grupo Wagner, el apoyo al general Haftar en Libia, y las buenas relaciones que mantiene con diferentes gobernantes africanos. A esto se suma la intención de Rusia de establecer bases mi-

---

<sup>365</sup> Sudamérica, por el contrario, constituye una región periférica cuya importancia en el s. XXI seguirá disminuyendo debido al peso que tiene el continente asiático tanto en términos económicos como demográficos y políticos. A esto se suma la importancia de África a nivel geográfico (su extensión es equivalente a tres veces el tamaño de EE. UU.), pero también por su demografía y por sus recursos naturales.

litares en diferentes países africanos,<sup>366</sup> lo que contribuye a generar inestabilidad y a aumentar su influencia en la región. Mientras que China, por su parte, ha llevado a cabo un importante proceso de colonización de África en el plano comercial y militar durante las últimas décadas.<sup>367</sup>

Una vez expuestos los principales desafíos a los que Europa se enfrenta en la esfera internacional es preciso aclarar la estrategia general que debería adoptar para afrontarlos con éxito. La supervivencia política de Europa constituye el fin último de dicha estrategia, lo que significa que Europa desempeñe el papel de potencia decisoria en los asuntos mundiales más importantes. La cuestión radica en determinar cómo conseguir este objetivo. La respuesta a dicha pregunta es planteada en términos geoestratégicos al buscar aclarar el modelo de potencia en el que debería convertirse una UE políticamente integrada, lo que permite establecer el marco general de sus principales líneas de acción en seguridad y defensa.

¿Europa debería ser una potencia continental o marítima? La respuesta a esta pregunta es construida desde una perspectiva geoestratégica que relaciona los principales desafíos internacionales que Europa debe afrontar en relación con las potencias más importantes del sistema, y el contexto geográfico en el que tienen lugar.

En primer lugar, es necesario referirse a la ubicación y geomorfología de Europa. Así, Europa es en esencia una península de dimensiones continentales que nace en

---

<sup>366</sup> Balestrieri, Steve, «Russian military expands in Africa by building bases in six countries», *SOFREP*, 10 de agosto de 2020. <https://sofrep.com/news/russian-military-expands-in-africa-by-building-bases-in-six-countries/> (Consultado el 19 de enero de 2023).

<sup>367</sup> Ortiz, Patricio, «La imparable “colonización” de África», *El País*, 13 de enero de 2023. <https://el-pais.com/videos/2023-01-13/la-imparable-colonizacion-de-africa-por-parte-de-china.html> (Consultado el 18 de enero de 2023). Shepard, Wade, «What China Is Really Up To In Africa», *Forbes*, 3 de octubre de 2019. <https://www.forbes.com/sites/wadeshepard/2019/10/03/what-china-is-really-up-to-in-africa/> (Consultado el 26 de mayo de 2022). Kim, Young-Chan (ed.), *China and Africa: A New Paradigm of Global Business*, Cham, Palgrave, 2017. Lee, Ching Kwan, *The Specter of Global China: Politics, Labor, and Foreign Investment in Africa*, Chicago, The University of Chicago Press, 2017. Yuan Sun, Irene, *The Next Factory of the World: How Chinese Investment Is Reshaping Africa*, Boston, Harvard Business Review Press, 2017. Michel, Serge y Michel Beuret, *China en África: Pekín a la conquista del continente africano*, Madrid, Alianza, 2009. Alden, Chris, Daniel Large y Ricardo Soares de Oliveira (eds.), *China Returns to Africa: A Rising Power and a Continent Embrace*, Londres, Hurst, 2008. Alden, Chris, *China in Africa*, Londres, Zed Books, 2007. Sautman, Barry y Yan Hairong, «Friends and Interests: China’s Distinctive Links with Africa», *African Studies Review*, Vol. 50, N.º 3, 2007, pp. 75-114. Sputnik News, «África es “el camino para el liderazgo mundial de China”», *Sputnik News*, 29 de mayo de 2018. <https://mundo.sputniknews.com/africa/201805291079109954-china-lider-africa-fabrica-mundial/> (Consultado el 25 de mayo de 2022). French, Howard W., «The Next Empire», *The Atlantic*, Mayo de 2010. <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2010/05/the-next-empire/308018/> (Consultado el 16 de julio de 2022). Headley, Tyler, «China’s Djibouti Base: A One Year Update», *The Diplomat*, 4 de diciembre de 2018. <https://thediplomat.com/2018/12/chinas-djibouti-base-a-one-year-update/> (Consultado el 26 de mayo de 2022). Vertin, Zach, «Great Power Rivalry in the Red Sea: China’s Experiment in Djibouti and Implications for the United States», *Brookings*, Junio 2020. <https://www.brookings.edu/research/great-power-rivalry-in-the-red-sea/> (Consultado el 26 de mayo de 2022).

Asia y que se extiende longitudinalmente desde el este al oeste, lo que hace que esté rodeada de agua por todas partes menos por la franja de tierra que la une al continente asiático. Al norte se encuentra el Báltico, mientras que en el sur están el Mar Negro y el Mediterráneo. Al oeste linda con el Atlántico. Asimismo, Europa destaca por tener un litoral recortado, compuesto por numerosos golfos y penínsulas, que se extiende a lo largo de 37.000 kilómetros, una longitud que casi iguala la circunferencia de la tierra, lo que hace que tenga mayor proporción de costa que de masa terrestre.<sup>368</sup> Históricamente Europa ha estado vinculada al mar, como así lo demuestran los imperios ultramarinos al principio de la era moderna. Todavía hoy el mar desempeña un papel fundamental para Europa al ser el medio por el que transita la mayor parte de su comercio. Las características geomorfológicas parecen sugerir que Europa debería convertirse en una potencia marítima. Sin embargo, la realidad es más compleja.

La UE comparte frontera con Rusia a través de Finlandia, Estonia, Letonia, Lituania y Polonia. Esta frontera se extiende a lo largo de más de 2.250 kilómetros, lo que representa aproximadamente una quinta parte del total de las fronteras terrestres de la UE.<sup>369</sup> En el sector finés de esta frontera destaca la presencia de numerosos lagos y una gran proporción de bosques. Además de esto, una tercera parte de Finlandia se encuentra dentro del círculo polar Ártico.<sup>370</sup> En el sector estonio abundan los lagos, pantanos y ciénagas, así como los bosques. Mientras que en el sector letón también son prolijos los lagos, ciénagas y pantanos al abarcar un 10% del territorio, además de contar con una considerable masa forestal.<sup>371</sup> El resto de la frontera de la UE con Rusia se extiende a lo largo del enclave de Kaliningrado que linda con Polonia y Lituania.

Rusia es una potencia continental tanto por sus características geográficas como por ser el ejército de tierra el grueso de sus fuerzas armadas.<sup>372</sup> Pese a que la geografía física de la frontera de la UE con Rusia dificultaría una agresión terrestre de este país, Bielorrusia, por el contrario, podría servir como base de operaciones para el despliegue de tropas, tal y como ha sucedido en la invasión de Ucrania. De hecho, Bielorrusia, debido a su ubicación geográfica, constituye una cuña que eventualmente podría permitir a Rusia conectar con Kaliningrado, embolsar a las repúblicas bálticas y penetrar en el corazón de Europa.

---

<sup>368</sup> Hay, William A., «Geopolitics of Europe», *Orbis*, Vol. 47, N.º 2, 2003, pp. 295-310.

<sup>369</sup> Golunov, Sergei, «EU-Russian Border Security: Stereotypes and Realities», *PONARS Eurasia Memo*, N.º 16, 2008. [https://www.ponarseurasia.org/wp-content/uploads/attachments/pepm\\_016-5.pdf](https://www.ponarseurasia.org/wp-content/uploads/attachments/pepm_016-5.pdf) (Consultado el 18 de enero de 2023).

<sup>370</sup> Ang, Gonzalo (dir.), *Diccionario ilustrado de nuestro tiempo. Países, ciudades y lugares de interés*, México, Readers' Digest, 1993, pp. 252-254.

<sup>371</sup> Iwaskiw, Walter R. (ed.), *Estonia, Latvia, and Lithuania Country Studies*, Washington D.C., Federal Research Division, 1996, pp. 104-105.

<sup>372</sup> El ejército de tierra ruso contaba en 2021 con al menos 280.000 soldados, mientras que la fuerza aérea disponía de 165.000 efectivos, y la armada 150.000. The International Institute for Strategic Studies, *op. cit.*, N.º 302, p. 193.

Aunque Rusia dispone de otras capacidades ofensivas, como su aviación, su armada o las tropas de misiles de designación estratégica, su poder militar se concentra en las fuerzas terrestres. Por esta razón, la creación de un ejército de tierra europeo sería importante para proteger la integridad territorial de la UE, lo que requeriría igualmente el apoyo de una aviación capaz de ostentar la supremacía aérea. La configuración de ambas fuerzas debería servir para disuadir a Rusia de cualquier agresión militar al disponer de la capacidad suficiente para infligir un daño inasumible para los gobernantes de este país.

Por otro lado, las armas estratégicas rusas poseen un importante poder disuasorio, pero también ofensivo, especialmente si se tienen en cuenta sus 6.000 ojivas nucleares. En general, el arsenal de misiles, tanto convencionales como de última generación, han demostrado una elevada capacidad destructiva en Ucrania, lo que requiere no sólo un escudo antimisiles que proteja el espacio aéreo europeo, sino también una fuerza disuasoria en el terreno nuclear.

La estrategia de seguridad marítima de Rusia tradicionalmente ha estado orientada a buscar salidas a mares cálidos para desplegar sus fuerzas navales. Por tanto, Europa no podría depender únicamente de un poderoso ejército de tierra asistido por la fuerza aérea, sino que requeriría el desarrollo de una armada con capacidad para, por un lado, proteger las rutas marítimas por las que transita el comercio europeo y, por otro, derrotar a las armadas de otros países. En lo que a esto último se refiere, la construcción de una armada serviría para limitar y dificultar el acceso de Rusia a mares cálidos.

Asimismo, la creación de una armada europea serviría para contener a China, y sobre todo para garantizar la libertad de navegación en la región del extremo oriente, pero también en la región del Índico a donde China también ha extendido su presencia. De esta forma, la marina de guerra permitiría a Europa no sólo proyectar su poder a escala global, sino también contribuir al mantenimiento del sistema westfaliano y de las normas que organizan la gobernanza mundial hasta ahora imperante.

Lo antes expuesto plantea una estrategia europea más compleja que no es completamente continental ni marítima, sino más bien un híbrido de ambas. Se trata de combinar un ejército de tierra para defender la territorialidad de la UE con una poderosa armada cuya función iría más allá de contener y disuadir a Rusia en el mar. El ámbito de acción de esta armada se extendería a escala mundial para la defensa del principio de la libre navegación y la protección de las rutas marítimas por las que transita el comercio europeo. Su presencia, entonces, se centraría en áreas estratégicas para los intereses de Europa.

Estas áreas se extienden en círculos concéntricos desde Europa. Así, en primer lugar, destacan los accesos a los mares cerrados que rodean a la UE. Estos son los estrechos de Dinamarca, el estrecho de Gibraltar, el canal de Suez, y los Dardanelos



y el Bósforo. Estos accesos, especialmente los estrechos de Gibraltar y de Dinamarca, así como el canal de Suez, son importantes para el control de estos mares cerrados. Sin embargo, para controlar estos mares la armada europea requeriría disponer de unas capacidades con las que ostentar la supremacía naval. Esto guarda relación con la política de contención y disuasión de Rusia, lo que confiere especial importancia a los Dardanelos y al Bósforo. Junto a estos enclaves hay que sumar el papel de Chipre debido a su ubicación en el Mediterráneo oriental, lo que convierte a esta isla en una base de operaciones para la proyección del poder e influencia de Europa sobre Oriente Medio, así como para contener a Rusia que cuenta con una base naval en la ciudad siria de Tartús.

El control del Mediterráneo está relacionado, también, con la proyección del poder e influencia de Europa sobre el norte de África para contrarrestar la presencia rusa y china, además de contribuir a la estabilidad en la región. Esto hace que Malta y Creta tengan especial importancia tanto para afirmar la supremacía europea en el Mediterráneo, como para desplegar su poder e influencia en apoyo de sus socios en la región. En relación con esto último cabe mencionar el papel de las Islas Canarias en África occidental. Su importancia radica en servir de base de operaciones para la protección del comercio procedente tanto de Sudamérica como de Asia a través de la ruta de Ciudad del Cabo, así como para contrarrestar la influencia rusa en esta región del continente.

En otro lugar destaca el Mar de Barents en el círculo polar ártico debido a la creciente importancia que ha adquirido, y que previsiblemente adquirirá en el futuro, al estar atravesado por la ruta marítima del noreste que conecta el Pacífico con Europa. A esto se suman las pretensiones rusas de controlar, y en última instancia monopolizar, esta ruta y otras que puedan desarrollarse en la zona debido al crecimiento de la actividad y a que es más transitable que el paso noroccidental que atraviesa Canadá y conecta con el Atlántico norte.

En la región del Índico destacan diferentes lugares de especial interés estratégico para Europa. Uno de estos es el estrecho de Bab-el-Mandeb que da acceso al Mar Rojo y por el que transita la mayor parte del comercio de Europa con Asia, así como los principales cables submarinos que conectan a ambos continentes. La importancia de este estrecho viene acrecentada por la presencia china en Yibuti con una base militar, mientras que Rusia cuenta con una base logística en Eritrea además de la intención de ampliar su presencia en el Mar Rojo a través de Sudán con el establecimiento de una base naval.<sup>373</sup> El papel de Europa en esta zona sería, entonces, garantizar la libre

---

<sup>373</sup> Ramani, Samuel, «Russia's Growing Ambitions in the Red Sea Region», *Royal United Services Institute for Defence and Security Studies*, 2 de septiembre de 2021. <https://rusi.org/explore-our-research/publications/policy-briefs/russias-growing-ambitions-red-sea-region> (Consultado el 20 de enero de 2023).

navegación, proteger sus líneas de abastecimiento y al mismo tiempo contrarrestar la creciente influencia de estos dos países en África oriental.

Otro punto de especial importancia en el Índico es el estrecho de Ormuz por el que transita la mayor parte de los hidrocarburos procedentes de Oriente Medio. En la medida en que cualquier bloqueo de este estrecho afectaría gravemente a los mercados de crudo, y por extensión a la economía europea, su importancia es clara y decisiva para mantener la estabilidad económica tanto en Europa como en el mundo. A todo esto se suma la presencia china en la zona con sus inversiones en la industria petrolífera iraquí.

El estrecho de Malaca es, junto a los anteriores, otro punto de gran relevancia estratégica para Europa por ser el lugar de paso para la mayoría de buques mercantes que transitan la ruta entre el extremo oriente, Oriente Medio y Europa. A esto se suma la gran dependencia que China tiene con las rutas marítimas que atraviesan este estrecho, y su creciente interés en controlar esta conexión con sus abastecedores en Oriente Medio y África.

En la región del Pacífico occidental destacan dos áreas que poseen un considerable valor estratégico en relación con la política de contención de China. Una de estas es el sur del Mar de China donde el Estado chino trata de controlar las rutas comerciales que lo atraviesan al reivindicar su soberanía sobre estas aguas. El interés de Europa en esta zona es la defensa del principio de libre navegación, y consecuentemente el rechazo de cualquier pretensión china de monopolizar el control de dicho espacio. El otro lugar de importancia es Taiwán, cuya independencia de facto constituye un impedimento para que China pueda alcanzar la hegemonía regional. Por este motivo es fundamental que el despliegue de la armada europea en esta zona sirva para disuadir a China de cualquier intento de anexionarse Taiwán por la fuerza.

El establecimiento de bases navales estratégicamente ubicadas para el avituallamiento y mantenimiento de la armada europea, así como para el despliegue de la misma a través de diferentes misiones en las zonas antes indicadas, constituye un aspecto fundamental de la estrategia de Europa. Sin embargo, todo esto es insuficiente si no se combina con la acción diplomática dirigida a obtener los apoyos y la colaboración de otros países para la implementación de esta estrategia, lo que requeriría el establecimiento de asociaciones y alianzas.

Para Europa no es suficiente con desarrollar un poder militar con el que eventualmente adoptar medidas coercitivas, sino que en un momento de creciente cuestionamiento del sistema internacional la diplomacia es más importante que nunca. En este sentido Europa no debería buscar el respeto de los demás países a través de la exhibición de su poderío militar, sino por medio de los cauces diplomáticos con el desarrollo de una amplia red de socios, colaboradores y aliados que le permita ocupar un lugar central en las relaciones internacionales. Europa podría así apuntalar su pres-

tigio internacional en la medida en que fuese capaz de desempeñar un papel moderador en los grandes asuntos mundiales, de tal modo que la fuerza únicamente fuese el último recurso para la defensa de sus intereses. Europa contribuiría de esta forma a la paz y estabilidad mundial, lo que en última instancia le permitiría convertirse en un modelo a imitar por el resto de países en un contexto histórico internacional en el que la primacía de Occidente es impugnada.



# *La autonomía estratégica y la soberanía de Europa en un mundo globalizado*

CARLOS MARTÍ SEMPERE<sup>1</sup>

*Profesor del Master en Geoestrategia en la Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad a Distancia de Madrid*

*A Carmen Sempere*

1. Introducción
  - 1.1. Definiciones
  - 1.2. Objeto
  - 1.3. Alcance
  - 1.4. Metodología
  - 1.5. Estructura
2. Análisis histórico
  - 2.1. Las Guerras Mundiales
  - 2.2. La búsqueda de un mayor protagonismo
  - 2.3. El impacto de la globalización y la digitalización
  - 2.4. El *Brexit*
  - 2.5. Francia como principal promotor
3. Capacidades de la Unión Europea para mantener su soberanía y autonomía
  - 3.1. El concepto de capacidad militar
  - 3.2. Capacidades militares de la UE
  - 3.3. Capacidades tecnológicas e industriales para la defensa
  - 3.4. Capacidades civiles
4. Actuaciones de la Unión Europea para promover su soberanía y autonomía
  - 4.1. Una estrategia global
  - 4.2. La Cooperación Estructurada Permanente
  - 4.3. El Plan de Desarrollo de Capacidades
  - 4.4. El Fondo Europeo de Defensa
  - 4.5. Iniciativas complementarias

---

<sup>1</sup> Accésit Francisco Javier Landaburu-Universitas 2022. Doctor en Seguridad Internacional (UNED). Profesor del Master en Geoestrategia en la Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad a Distancia de Madrid. carlos.marti@udima.es ORCID 0000-0001-6842-7287

**Cómo citar / How to cite:** Martí Sempere, C. (2022). «La autonomía estratégica y la soberanía de Europa en un mundo globalizado», *Europa Bilduma-Monográficos de investigación Landaburu-Universitas*, vol. 1, *Autonomía Estratégica y Soberanía Europea*, ISBN: 978-84-1319-585-8, pp. 117-214



Esta obra está bajo una Licencia

*Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional*

- 4.6. La Brújula Estratégica
- 4.7. Otras acciones civiles
- 4.8. Resumen
5. Principales problemas y dificultades
  - 5.1. La identificación y elección de las capacidades necesarias
  - 5.2. La coordinación en la obtención de medios
  - 5.3. Las necesarias inversiones en defensa
  - 5.4. La interferencia con las políticas industriales nacionales
  - 5.5. La garantía del suministro
  - 5.6. El establecimiento de criterios de exportación
  - 5.7. La necesidad de completar el marco institucional
  - 5.8. Resumen
6. Conclusiones y recomendaciones
7. Epílogo
8. Referencias bibliográficas

## 1. INTRODUCCIÓN

En estos últimos años estamos viendo como la autonomía estratégica se ha convertido en un tema especialmente relevante de la política europea. La idea conlleva una Europa más independiente, autosuficiente y resistente en un amplio número de asuntos que van desde la sanidad, la defensa, al comercio, la industria, las inversiones o la información. Esta cuestión, aunque siempre latente, empezó a tomar protagonismo en la década de 2010 impulsado principalmente por Francia y Alemania, y ha sido plasmado en diferentes documentos como «La estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea» publicada en 2016 o la reciente «Brújula Estratégica» de 2022.

Se trata de un concepto poco novedoso presente desde tiempo inmemorial en el pensamiento militar. Una idea especialmente relevante en un mundo *hobbesiano* donde las naciones consideran que deben tener suficiente libertad para defender sus intereses frente a otros Estados que persigan fines incompatibles con los suyos.

Si bien este enunciado es relativamente elegante, transparente y claro, un análisis más detallado nos muestra que preservar la soberanía y garantizar esa autonomía es difícil y resulta especialmente costoso, si no imposible, en un mundo cada día más interconectado, interdependiente y globalizado, siendo su necesidad cuestionable en muchas circunstancias.

Una rápida revisión histórica muestra claramente este hecho, pues acopiar los recursos para la defensa era especialmente difícil como, por ejemplo, cuando

los medios operativos de las fuerzas armadas requerían mecanismos y técnicas de construcción y fabricación que no se dominaban. Esto hacía necesario buscar aliados, ante la inferioridad frente el adversario, para obtener esos medios, lo que imponía restricciones a la deseada libertad de acción. Así, por ejemplo, España compraba cañones de hierro colado en el siglo xvi a Inglaterra, Dinamarca y Suecia para enfrentarse a la rebelde Holanda y, a comienzos del xx, nuestros buques de guerra se fabricaban con el necesario apoyo británico (Trebilcock 1973). El propio Isaac Peral recorrería Europa para adquirir los componentes de su submarino.

Y, si nos acercamos al siglo xx, podemos ver que, a lo largo de este siglo, Europa ha sido incapaz de mantener su autonomía. Así, en la I Guerra Mundial, Francia y Reino Unido tuvieron que recurrir al apoyo norteamericano para que Alemania pidiera el armisticio. Y, en la II Guerra Mundial, ese apoyo norteamericano, en personal, material y medios a los aliados, incluida la Unión Soviética, fue de nuevo esencial para lograr la rendición alemana. Esta situación no mejoraría durante la Guerra Fría, donde una Europa devastada carecía de voluntad y de recursos para sostener su defensa y obtener los medios necesarios para este fin. Si bien Francia y el Reino Unido con sus imperios todavía en recesión fueron algo más activos, la crisis de Suez y el abandono de sus colonias (India, Palestina, Malasia, Vietnam, Argelia, etc.), ante el inabordable coste de sostener ejércitos lejos de la metrópoli en territorios cuyos ciudadanos deseaban la independencia, demostraron hasta qué punto esta autonomía había quedado mermada frente a las dos grandes potencias.

Hoy, en día, la situación no deja de ser menos complicada, las necesidades energéticas de Europa precisan de acuerdos con regímenes autoritarios como Rusia, Argelia y Oriente Medio para recibir gas y petróleo. Sus necesidades de defensa deben ser soportados por unos Estados Unidos de Norteamérica (en adelante, EE. UU.), dentro del marco de la OTAN, ante sus carencias o limitaciones de sus capacidades como la proyección de fuerza en el exterior, la inteligencia, el mando y control o las armas nucleares, lo que requiere coordinarse con los EE. UU. para recibir su apoyo, cuando sus intereses están en juego. Los recientes casos de Yugoslavia, Kosovo, Libia, Siria o la precipitada y descoordinada retirada de Afganistán, donde la seguridad del aeropuerto de Kabul dependía de los EE. UU., son ejemplos palpables de esas limitaciones.

Y cuando se pretende aumentar las capacidades militares europeas nos encontramos con unos Estados Miembro renuentes a adquirir medios avanzados o, al menos, comparables a los que poseen los EE. UU., algo que estos últimos reprochan a los europeos en las cumbres que celebra la OTAN periódicamente. Si bien es cierto que la agenda europea en esta materia es cada vez más activa, sus inversiones en esta cuestión son relativamente modestas si se comparan, tanto en términos absolutos como relativos, con las norteamericanas, lo cual sugiere que esta dependencia puede

permanecer o incluso agravarse en el futuro ante la aparición de potencias emergentes como China.

Ciertamente, la soberanía y la autonomía tienen su coste. Desde el punto de vista económico obligan a un cierto proteccionismo donde los suministradores sean europeos y las dependencias externas marginales. Este autoabastecimiento puede conducir a soluciones económicamente menos eficientes, como una sobredimensión de las fuerzas armadas para atender contingencias, la duplicación de proyectos de investigación y desarrollo, la contratación de proveedores domésticos con un coste superior o una calidad inferior o la imposibilidad de materializar proyectos conjuntos especialmente beneficiosos con naciones extranjeras.

La pregunta fundamental que surge es poner en la balanza las ventajas que aporta la autonomía frente a las ventajas de una mayor interdependencia teniendo en cuenta también los costes de la primera y los riesgos de la segunda. Esta cuestión resulta particularmente importante cuando los problemas de seguridad no se derivan de la competencia entre naciones por recursos o por cuestiones ideológicas que exigen el empleo de la fuerza, sino por encontrar soluciones coordinadas para resolver los retos actuales a los que se enfrenta el ser humano como el terrorismo, la ciberseguridad, la emigración ilegal, el cambio climático, la pobreza o las pandemias, por citar ejemplos en los que la seguridad precisa de medios y capacidades no necesariamente militares. Como señala Joseph Nye (1999), hoy es en el poder blando (*soft power*) el elemento clave de las relaciones internacionales, y quizá son las herramientas de este poder las realmente estratégicas para Europa. Es decir, el comercio, el intercambio de conocimiento, la colaboración empresarial o la difusión cultural deberían ser las áreas donde Europa mostrara su capacidad de liderar y hacer, aunque eso pueda ir en contra de su autonomía en algunas circunstancias. Este poder blando puede ser mucho más importante para generar riqueza y disminuir el número y la gravedad de los conflictos en el mundo<sup>2</sup>.

En este contexto, la colaboración de los EE. UU. para ejercer la coerción, en aquellos casos que lo requiere, ha sido una opción bastante acertada, bien en el marco OTAN o en otras misiones internacionales, dada la similitud de visiones a ambos lados del Atlántico, mientras que, para las misiones previstas en el Tratado de la Unión Europea, en nuestro vecindario o en escenarios algo más alejados, las capacidades militares europeas pueden ser razonablemente suficientes. En este sentido, Europa debe decidir el esfuerzo que debe hacer para preservar su soberanía y autonomía en un mundo en el que los conflictos armados y el empleo de la fuerza seguirán estando presentes, aunque probablemente a una escala más inferior y periférica, y donde el mantenimiento de un orden internacional basado en la ley, así

---

<sup>2</sup> Esto sugiere que las excepciones a esta regla deberían ser muy limitadas como pudiera ser la transferencia de tecnologías civiles con un potencial uso militar, algo siempre difícil de delimitar.



como la proyección de paz y estabilidad, requiere siempre de disponer de capacidad coercitiva<sup>3</sup>.

Pues bien, este estudio pretende profundizar y examinar estas cuestiones con el objeto de tener un mejor conocimiento de éstas y poder derivar posibles acciones a llevar a cabo en esta materia, proporcionando alimento y material de debate a los gestores encargados de decidir cuál debe ser el futuro de la Unión Europea, así como la mejor forma de garantizar su soberanía y autonomía.

### **1.1. Definiciones**

Pero, antes de adentrarnos en este análisis, es necesario clarificar la problemática que se trata de afrontar, para lo cual se examina con algo más de profundidad lo que se entiende por autonomía estratégica y por soberanía nacional.

El diccionario de la Real Academia Española define la palabra «autonomía» como «la condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie», mientras que el apelativo «estratégico» lo define como «de importancia decisiva para el desarrollo de algo». Por otra parte, la palabra «soberanía» la define como «la cualidad de ejercer o poseer una autoridad suprema e independiente». Se trata, pues, de dos conceptos diferentes, aunque relacionados. El primero hace referencia fundamentalmente a la libertad de acción, no condicionado por terceros, mientras que el segundo hace referencia a una potestad cuyo ejercicio es superior a cualquier otra potestad y que no está restringida por ninguna otra<sup>4</sup>.

El concepto de «soberanía» está fuertemente ligado al concepto de Estado-nación, que ejerce este poder dentro de su territorio sin que quepa la oposición de otras instituciones, cuerpos sociales o ciudadanos (Heller 1927). Esta soberanía, anteriormente en manos de un monarca, la ejerce actualmente el pueblo a través de las instituciones democráticas que conforman el Estado. La propia carta de las Naciones Unidas trata este asunto cuando en su Artículo 2, párrafo 4, prohíbe recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza e insta a que todos respeten la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de cualquier Estado Miembro.

La palabra «autonomía» procede de los términos «auto» (uno mismo, propio) y «nomos» (ley). Es decir, la capacidad de vivir de acuerdo con nuestra norma o nuestra ley, sin que sea afectada por la interferencia, el ataque o la desestabilización de carácter indebido desde el exterior. Es decir, la «autonomía estratégica» significa la imposibilidad de esas interferencias, ataques o desestabilizaciones, realizadas por otras naciones ajenas a la Unión Europea, le puedan afectar significativamente. Esta autonomía tiene

---

<sup>3</sup> Ver artículos 3 (5) y 21 del TEU.

<sup>4</sup> De hecho, esta palabra procede del latín «super omnia», es decir, «por encima de todo».

tres dimensiones: la política, la operativa y la industrial como se verá a lo largo de este trabajo. Una definición oficial de este concepto, la podemos encontrar en las conclusiones del Consejo del 24 de noviembre de 2016, que la definió como «la capacidad para actuar autónomamente cuando y donde sea necesario y con aliados siempre que sea posible».

En el mundo actual, caracterizado por una evolución comercial y tecnológica sin precedentes, y en el que las relaciones entre ciudadanos, empresas, instituciones y organizaciones estatales son cada vez más profundas y complejas, se producen circunstancias en las que esta soberanía, y la autonomía que esta precisa, pueden quedar afectadas considerablemente. En ciertos casos, es aceptable cuando existe un acuerdo entre naciones para reducir esta soberanía y autonomía de forma voluntaria en favor de normas internacionales que proporcionan ventajas relevantes para todos y no causen efectos negativos importantes. No lo es, sin embargo, cuando se restringen forzosamente y se provocan situaciones nocivas, inaceptables de todo punto, cuando van en detrimento de los valores e intereses europeos

## **1.2. Objeto**

Este trabajo pretende analizar la implementación práctica de estos conceptos, en el marco de un mundo cada vez más globalizado, y evaluar hasta qué punto su pérdida puede ser inadecuada al poner en peligro los principios, intereses y valores europeos. Igualmente se examina en qué casos la UE debe ejercer una verdadera soberanía para garantizar su futuro y el de sus ciudadanos mediante acciones conjuntas, cuando las nacionales se muestran claramente insuficientes o inviables.

Se trata de un problema especialmente relevante, pues reforzar esta soberanía y autonomía requiere de una mayor coordinación e integración de las políticas de los Estados Miembro y de una cesión parcial de su soberanía, un asunto especialmente complicado dada su sensibilidad en esta materia

## **1.3. Alcance**

Para cumplir este objetivo, se estudian aquellos ámbitos donde resulta importante disponer de una adecuada soberanía y una razonable autonomía, como la economía, la tecnología, la defensa, la sanidad o la política exterior, de forma que se elija con suficiente libertad el curso que considere más apropiado. Este análisis requiere no solo examinar los potenciales beneficios de una mayor autonomía y una soberanía reforzada, sino también los costes asociados a obtenerlas de forma que guarden la debida proporción, una cuestión igualmente relevante, pues los costes crecientes de alcanzar

una mayor autonomía y soberanía son los que pueden frenar su obtención, al poner en riesgo el cumplimiento de otros importantes objetivos.

Se espera que los resultados de esta investigación den respuesta a algunas de las cuestiones claves que surgen al hablar de estos temas como las que se enumeran a continuación:

1. ¿Qué riesgos y amenazas se ciernen sobre Europa? y ¿cuáles debe afrontar de forma autónoma?
2. ¿Tiene la Unión Europea suficiente autonomía estratégica para soportar con solidez sus principios y valores en un contexto en el que tiene más relevancia el *soft power* que el *hard power*? Es decir, en la búsqueda de acuerdos que eviten el conflicto, favorezcan la interdependencia y se preserve su poder de influencia en el escenario internacional sin precisar una sofisticada coerción.
3. ¿Es necesaria esa autonomía cuando los intereses de Europa no están alineados con su aliado norteamericano? ¿Tiene sentido esa autonomía en el marco estratégico actual?
4. ¿Qué acciones ha tomado Europa para garantizar su soberanía y autonomía estratégica? ¿Son éstas apropiadas y suficientes? ¿Qué otras acciones parecen necesarias?
5. ¿Qué ventajas o qué beneficios aporta esta autonomía y qué esfuerzo o qué coste requerirían? ¿Se requiere reformar los tratados y la legislación comunitaria para garantizar esta autonomía y soberanía?
6. ¿Cuál debe ser el equilibrio entre la autonomía estratégica y la asignación óptima de los recursos económicos cuando la interdependencia guarda una razonable simetría y ofrece sustanciales ventajas y economías para los europeos?
7. ¿Qué impacto tendrá una mayor autonomía sobre la Política Común de Seguridad y Defensa en términos de mayor disponibilidad o capacidad para realizar misiones más ambiciosas y complejas? ¿En qué medida podría afectar al vínculo trasatlántico?
8. ¿Qué implicaciones tiene para España como el traslado de decisiones sobre capacidades de defensa e industriales y otras materias al ámbito europeo y su potencial cesión de soberanía en favor de las instituciones comunitarias? ¿Qué cambios presupuestarios podría exigir?
9. ¿Es posible un consenso político en esta materia o la actual polarización de la política nacional puede conducir a desacuerdos en esta cuestión?
10. ¿Qué implicaciones podría tener para sus comunidades autónomas los acuerdos en la UE para mejorar su autonomía estratégica, como por ejemplo el fomento de la investigación, el desarrollo y la producción en sectores industriales estratégicos?

Una respuesta a estas cuestiones planteadas las podrá encontrar el lector a lo largo de esta obra.

#### **1.4. Metodología**

Este estudio usa los métodos empleados en la Economía Política, los cuales se apoyan en las disciplinas académicas de la economía, la sociología y la ciencia política con el fin de analizar la evolución de las sociedades, en los que desempeña un papel fundamental la teoría de la «elección pública» (Arrow 1951; Downs 1957; Buchanan y Tullock 1962; Olson 1965). Este método interdisciplinar examina como las instituciones políticas, el entorno político y el sistema económico interactúan mutuamente como motores de la transformación social.

De esta forma se intenta comprender las razones que han llevado a la toma de decisiones en esta materia que han conducido a la situación actual, así como conocer cuáles son los problemas y dificultades y las posibles alternativas para avanzar en este asunto, e intentar así hacer una prospectiva sobre la evolución futura de esta soberanía y autonomía estratégica.

#### **1.5. Estructura**

Los resultados de esta investigación se han recopilado en seis capítulos. En primer lugar, se examina la reciente historia de la Unión Europea para entender mejor cómo ha evolucionado el deseo de ser más autónomos. Un deseo que estuvo más adormecido durante la guerra Fría, pero que ha tomado un mayor impulso en las últimas décadas. Se analizan en este contexto el impacto de la globalización y la digitalización como fuente de nuevos riesgos para la soberanía y autonomía europea. Por último, se examina dos hechos importantes: el abandono del Reino Unido de la Unión Europea y el papel de Francia como principal promotor de estas ideas.

En segundo lugar, se realiza un análisis de las capacidades europeas para sostener su soberanía y autonomía estratégica, lo que permitirá conocer su verdadero grado de autonomía ante una situación de crisis o conflicto internacional grave que pudiera poner en entredicho sus principios, valores e intereses. Para ello será necesario explicar primero cómo son y cómo se obtienen esas capacidades. A partir de esta información se estudiarán las capacidades militares que dispone actualmente la UE, analizando su idoneidad para cumplir los objetivos en la Política Común de Seguridad y Defensa (CSDP en inglés). Igualmente, se examinará el papel de la base tecnológica e industrial para materializar estas capacidades, evaluando, de manera sucinta, sus principales debilidades y problemas. Este análisis se hará teniendo en cuenta las ventajas y economías de una acción colectiva europea en esta materia frente a aproximaciones nacionales de menor alcance y eficiencia. Por último, se examinan las capacidades civiles que son también necesarias.

En tercer lugar, se analizarán las acciones más recientes de la UE para preservar o mejorar dicha soberanía y autonomía, evaluando su utilidad, su eficacia y su coste y en qué aspectos pueden surgir problemas y dificultades significativas para avanzar en esta materia. Esto incluye la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO en inglés), el Plan de Desarrollo de Capacidades (Capability Development Plan en inglés —en adelante CDP—) y el Fondo Europeo de Defensa (EDF en inglés).

En cuarto lugar, se examinan los problemas y dificultades que se plantean para mejorar esta soberanía y autonomía como las derivadas de la coordinación e integración entre los Estados Miembros, las inversiones necesarias y la interferencia con políticas nacionales con los objetivos europeos en esta materia. Finalmente, se examinan los cambios institucionales que parecen más necesarios.

Por último, se extraen algunas conclusiones y recomendaciones de orden práctico que se derivan del análisis realizado y que pueden ser útiles para desarrollar políticas nacionales o autonómicas que, además de estar en línea con esa voluntad de mantener una autonomía y soberanía estratégica, contribuyan positivamente a su mejora, una responsabilidad de la que España no debería sustraerse.

## 2. ANÁLISIS HISTÓRICO

En este capítulo se analiza históricamente la evolución de Europa para entender con más claridad el origen de estas iniciativas en nuestro continente.

La formación de Europa se llevó a cabo durante la Edad Media, constituida por un conjunto de Estados en lucha permanente por alcanzar mayor poder y territorios<sup>5</sup>. Los desarrollos tecnológicos que se produjeron en este continente, manifestados fundamentalmente en las armas de fuego, la imprenta y la navegación, permitieron el desarrollo de las rutas marítimas y con ellas la formación de nuevos y vastos imperios y la expansión de un capitalismo comercial que generó una considerable riqueza. Esto daría lugar a un continente con una enorme vitalidad que continuó generando importantes avances científicos y técnicos que eclosionaron en una revolución industrial y en un capitalismo de corte industrial. Todo ello volvió a generar una enorme prosperidad y un excedente de medios que consolidaron unos imperios coloniales que se extendieron por todo el mundo. España y Portugal fueron los precursores de este proceso con el descubrimiento de América, las rutas hacia la India y la circunvalación del mundo, siendo sustituidas

---

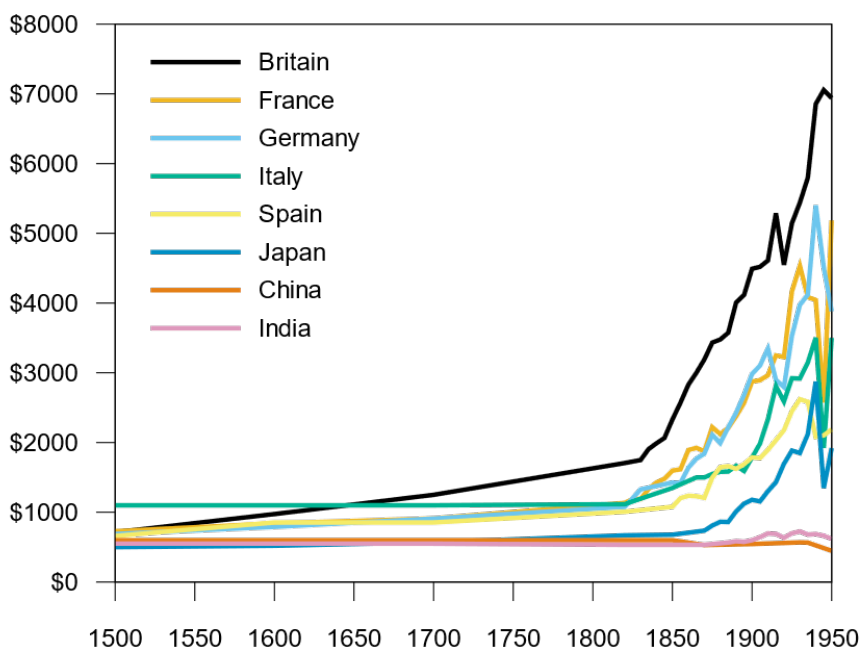
<sup>5</sup> Un aspecto esencial de la formación de los Estados europeos fue la recaudación de impuestos que garantizaba la seguridad de los ciudadanos y su protección frente a actos que estuvieran al margen de la ley, así como de las posibles agresiones de Estados vecinos y en su caso financiar su expansión territorial. Sobre este tema ver, por ejemplo, Tilly (1992).

más tarde por Holanda y Francia y posteriormente por el Reino Unido que sería el paradigma de esos imperios coloniales. El conocimiento tecnológico desarrollado hizo que Europa gozara de un poder e influencia en el mundo considerable (Headrick 1981). En efecto, la Revolución Industrial de finales del siglo XVIII, logró métodos de producción más eficientes, entre los que hay que destacar el empleo de la máquina de vapor que reducía el esfuerzo físico humano asociado a los diferentes procesos de fabricación. La segunda Revolución Industrial con el advenimiento de la electricidad como fuente principal de energía, más fácil de administrar, supondría otro impulso adicional que se benefició de los métodos de gestión empresarial desarrollados a lo largo del siglo XIX y primeros del XX (como la línea de producción de Ford) para aumentar la productividad. En este contexto, la población y la riqueza europea creció considerablemente permitiendo consolidar su poder e influencia en todo el planeta.

Esos imperios gozaban de una considerable autonomía, aunque las alianzas entre las naciones eran habituales con el fin de contrarrestar a las más hegemónicas y limitar su poder e influencia y mantener un cierto equilibrio de poder en el continente. La autonomía de productiva para hacer la guerra era relativamente fácil de conseguir dada su pujanza en avances científicos y productivos como Francia, Reino Unido o Alemania, algo no tan fácil de conseguir para las naciones menos desarrolladas con una base tecnológica e industrial menos avanzada como Rusia, el imperio austrohúngaro o España (Trevilcock 1973).

La pujanza europea se manifiesta claramente cuando observamos el Producto Interior Bruto —en adelante, PIB— per cápita respecto al resto del mundo y la proporción de su población respecto al resto del mundo: 28% en 1913 y 11% estimado en 2030, de acuerdo con *Estimates of historical world population* (Wikipedia).

Según la base de datos del proyecto Maddison 2020, el 47% del PIB mundial era europeo. Hoy en día todavía Europa representa el 21% mundial frente al 27.8% de Norteamérica y un 26.5% del este de Asia, mientras que en inversiones representa el 21.2% frente al 23% y 32.3% de sus rivales (Lippert *et al.* 2019). Según el trabajo de la OECD *Economic Outlook No 103 —July 2018— Long-term baseline projections* (disponible en [oecd.org](http://oecd.org)) el PIB europeo se reducirá al 11% en 2030.



*Fuente:* Wikipedia.

**Figura 1**

Estimación de Maddison de la paridad del poder de compra en dólares internacionales para algunas naciones elegidas de Europa y Asia desde 1500 a 1950 que muestra el crecimiento explosivo de Europa Occidental y Japón durante el siglo XIX y XX

## 2.1. Las Guerras Mundiales

La I Guerra Mundial enfrentaría a estos imperios causando enormes bajas y daños. En efecto, los contendientes emplearon toda su capacidad económica e industrial para doblegar a su adversario hasta la extenuación. La incapacidad de Francia y el Reino Unido de vencer a Alemania obligó a que los EE. UU., una potencia emergente, intervinieran con el fin de conseguir que Alemania solicitara un armisticio. Esta ayuda en personal y en medios, clave para la terminación del conflicto, puso de relieve, por primera vez, la debilidad de Francia y Reino Unido para vencer a otra potencia en solitario. Estos problemas se acentuaron en la II Guerra Mundial donde la pronta derrota de Francia hizo que el Reino Unido tuviera que enfrentarse a Alemania en solitario, una guerra que solo pudo concluirse con la ayuda norteamericana y soviética.

El enorme desgaste que sufrió Europa durante la guerra y la formación de las dos grandes superpotencias (los EE. UU. y la Unión Soviética) hizo que los europeos tu-

vieran que confiar su seguridad a estas dos superpotencias, bien de forma voluntaria o forzada por las circunstancias. Este apoyo se recogió en el Tratado del Atlántico Norte de 1949 y en el Tratado de Amistad, Colaboración y Asistencia Mutua, más conocido como el Pacto de Varsovia, en 1955. La pérdida de autonomía estratégica se pudo comprobar claramente en la crisis de Suez en 1956, donde el deseo de Francia y el Reino Unido de recuperar el control del canal, sería boicoteado por ambas superpotencias, teniendo que desistir ambas naciones de su intento. La sobre-extensión de sus imperios, el elevado coste de su mantenimiento (Kennedy 2010) y una visión de los derechos humanos diferente propició su fin, diluyéndose lentamente y dando lugar a una multiplicidad de nuevos Estados en África, Asia y Oceanía, que dejaron de estar bajo el dominio de la metrópoli.

La búsqueda de la hegemonía de las dos superpotencias engendró una carrera de armamentos que no pudo ser seguida por las naciones europeas más avanzadas dados los escasos medios asignados a la defensa, lo que se tradujo en un importante desfase tecnológico (en especial respecto a los EE. UU.)<sup>6</sup>, lo que ha hecho que los europeos dispongan de medios humanos y materiales con menor capacidad para hacer frente a posibles crisis y conflictos. Este desfase se observa claramente en los diferentes sistemas de armas, pero se aprecia todavía más en el campo nuclear donde los arsenales del Reino Unido y Francia son comparativamente inferiores al de las dos superpotencias.

## **2.2. La búsqueda de un mayor protagonismo**

Las amargas lecciones de la II Guerra Mundial generaron la voluntad de terminar con los enfrentamientos internos en Europa. Su primer fruto sería la formación de la Comunidad del Carbón y del Acero, seguida de la creación de un Mercado Común y, más tarde, el nacimiento de una unión política que ha crecido con el tiempo hasta alcanzar los 28 Estados Miembro, aunque actualmente con la salida del Reino Unido se ha reducido este número.

En este contexto, el deseo europeo de desempeñar un papel significativo en el mundo y de disponer de una razonable autonomía en asuntos internacionales ha pervivido en mayor o menor medida, siendo quizá Francia el exponente más claro de ese deseo, mientras que el Reino Unido ha mostrado una actitud más vinculada con los EE. UU. probablemente por razones históricas.

Aunque la recuperación económica tras el fin de la II Guerra Mundial y el crecimiento económico de Europa durante los años sesenta y posteriores del siglo pasado le ha permitido invertir más en esa autonomía, la falta de una visión común de los

---

<sup>6</sup> Se estima que los europeos mantienen un retraso con los EE. UU. en torno a los cinco y diez años respecto a equipos y sistemas considerados críticos (Middleton *et al.*, 2006).



Estados Miembro en esta materia, debido fundamentalmente a razones históricas o geográficas, ha hecho que esta dependencia externa haya permanecido en gran medida, pues los medios propios que dispone cualquier Estado Miembro, incluso el más avanzado, resultan, hoy en día, insuficientes para gestionar adecuadamente las situaciones de crisis o de conflicto más importantes que, de una u otra forma, afectan a Europa.

La caída del muro de Berlín y la posterior disolución de la Unión Soviética hizo pensar en una época de paz, carente de conflictos, lo que invitaba a reducir las capacidades de defensa de los Estados Miembro, conocido popularmente «los dividendos de la paz». Pero pronto se vio que esa opción no era posible, cuando los europeos intentaron poner orden en su vecindario, en los conflictos que se desataron en la Antigua Yugoslavia, en Kosovo, en Libia, o en el actual conflicto de Ucrania en los que la intervención norteamericana ha sido esencial.

Los intentos de avanzar en esta materia que muchos europeos desean sinceramente, se han topado, no obstante, con muchas dificultades entre las que hay que citar la lenta construcción de Europa debido a la necesidad de alcanzar consensos aceptables entre todos sus Estados Miembro; la dificultad de mantener una visión común de dichos Estados en materia de Política Exterior y de Defensa debido a sus diferentes trayectorias nacionales; las diferentes prioridades que los Estados manifiestan en estas materias, las cuales difieren, con frecuencia, ostensiblemente, fruto de visiones diferentes: pacifistas (Suecia), deseosas de desempeñar un papel prominente en las relaciones internacionales (Francia) o de dejar en manos de la OTAN los asuntos de la defensa (Polonia, países Bálticos); o, simplemente, las limitaciones presupuestarias en defensa para atender otras necesidades sociales más perentorias. A pesar de ello, se han logrado importantes avances cuyo análisis reservamos para próximos capítulos, aunque como se verá ha sido un proceso especialmente lento y costoso cuyos resultados no garantizan completamente esta deseada autonomía estratégica.

### **2.3. El impacto de la globalización y la digitalización**

La globalización ha traído importantes ventajas para el mundo, pero también efectos que ponen en peligro la soberanía europea al crear vulnerabilidades en diversas materias y sectores que condicionan o limitan de alguna forma su autonomía, entre las que hay que señalar la extensión de las cadenas de suministro y de producción más allá de sus fronteras. Esta globalización ha provocado la deslocalización de ciertas actividades y su ubicación en naciones fuera de la UE, al tener un menor coste, y ha generado una importante desindustrialización, en particular en algunas áreas críticas como los semiconductores que está teniendo un impacto significativo en sectores como la automoción (Fiott 2021). La propia pandemia del COVID-19 ha puesto de relieve el carácter crítico de esta autonomía en nuevos ámbitos como la sanidad ante

las dependencias que se han puesto de manifiesto, como, por ejemplo: mascarillas, equipos de respiración o vacunas. Esta deslocalización ha sido favorecida, en ocasiones, por la exención de impuestos, subsidios y préstamos a bajo interés del Estado donde se localiza el productor que distorsionan la competencia, así como métodos de producción baratos, pero contaminantes, algo que está en contra del deseo europeo de proteger el medio ambiente. Por otra parte, la liberalización de los mercados de capital puede amenazar esta autonomía cuando se compran desde el exterior empresas consideradas estratégicas que pueden poner en peligro los objetivos legítimos de determinadas políticas públicas.

La obtención de materias primas también se ha globalizado y, hoy en día, se necesita materias situadas fuera de la UE que se consideran vitales para su funcionamiento como las tierras raras, el litio, el titanio o la bauxita. Esta dependencia, como la existente con Rusia o China, resulta indeseable al poder condicionar la protección de los principios y valores europeos. Así, por ejemplo, Europa tiene una gran dependencia del níquel ruso (72,5%), un elemento usado en todo tipo de productos manufacturados como las baterías. Igualmente, se tiene una gran dependencia del carbón, el hierro, el petróleo (30% de las importaciones) y el gas natural (40% de las importaciones) ruso. La dependencia de China también es elevada y no únicamente en materias primas. Así en equipos de proceso de información (33,8%), equipos de telecomunicación (33,5%) o maquinaria eléctrica (31,8%). La Unión también tiene un elevado porcentaje de dependencia de motores no eléctricos (53,1%) que se usan en minería y refinamiento de combustibles fósiles y son más seguros que los eléctricos. La Unión también depende de importaciones de hierro y cobre de Brasil, Canadá, Chile y Ucrania (Fiott 2021).

Resulta extremadamente difícil tener una imagen clara de las dependencias de material, pues, aunque Europa experimenta una dependencia relativamente amplia del aluminio, petróleo, gas natural, carbón, productos medios y farmacéuticos, piezas no eléctricas, máquinas de oficina, monitores y proyectores, equipos de difusión radio, maquinaria eléctrica e instrumentos médicos, la concentración del mercado es pequeña y existe una gran base de suministradores de estos productos, lo que reduce su criticidad. Sin embargo, hay un elevado nivel de concentración para otros productos como el níquel, oro, hierro, carbón, petróleo sin refinar, propano y butano licuado, motores no eléctricos, equipos de procesamiento de información, piezas de maquinaria, equipos de telecomunicación y equipos de grabación de video y sonido, cuya base de suministro es menor, lo que crea un mayor riesgo de dependencia. En este sentido, China y Rusia suponen el principal riesgo, junto con Irán y Arabia Saudí (Fiott 2020).

Aunque aparición de internet está facilitando la conectividad internacional y la compartición de datos, un elemento clave del proceso de digitalización de la economía, también este ciberespacio ha generado nuevas vulnerabilidades. Así, por ejemplo, las corporaciones multinacionales han desarrollado y proporcionan infraestructuras

que son la columna vertebral de servicios digitales vitales para el funcionamiento de las sociedades europeas. Esto hace que la Unión Europea y sus Estados Miembro sean susceptibles de presiones externas e incluso de coerción. Por ejemplo, el denominado *cloud computing* permite operar con información almacenada en servidores privados de terceros no ubicados en territorio europeo, un mercado dominado principalmente por empresas como Amazon, Microsoft, IBM y Google, al que recientemente se ha unido Alibaba (EPSC 2019)<sup>7</sup>. Además, estos proveedores no siempre respetan las normas europeas de protección de la privacidad y los datos de carácter personal, o las reglas sobre la libre competencia como ha puesto de relieve la multa de 4.300 M€ a Alphabet/Google por abusar de su posición de mercado con el sistema Android. Por otra parte, el ciberespacio se ha convertido en un nuevo territorio donde pueden actuar Estados y grupos criminales con el fin de perturbar y causar daños a la sociedad a través del espionaje industrial, el robo de la propiedad intelectual o simplemente el sabotaje. Así, en 2017, el virus «WannaCry» creó problemas en el operador ferroviario Deutsche Bahn y en el Servicio Nacional de Salud del Reino Unido. El problema es que la localización y erradicación de estas amenazas resulta difícil al poder actuar fuera del ámbito de la jurisdicción europea.

No es de extrañar que, en este contexto, surjan voces que hablen de la necesidad de que se disponga de una «soberanía tecnológica» o «soberanía digital» con el fin de reducir las dependencias tecnológicas en áreas estratégicas, dominar tecnologías consideradas críticas (v.g. telefonía 5G y 6G, inteligencia artificial) y que hay que gestionar adecuadamente las interdependencias en el comercio y en suministros críticos. Además, muchos piensan que Europa debe ir más allá y desempeñar un papel clave en el establecimiento de estándares internacionales de tipo económico (v.g. criptomonedas), laboral, medioambiental o privacidad.

#### 2.4. **El *Brexit***

La decisión del Reino Unido de abandonar la UE en junio de 2016 ha sido un duro revés al deseo de lograr una Europa coherente y solidaria y tiene un considerable impacto sobre la voluntad de preservar mantener esta soberanía y autonomía estratégica. En efecto, el Reino Unido es uno de los Estados que más gasta en defensa, cifra que supera el 2% de su PIB. Sus capacidades militares incluida la nuclear, aunque se pueden compartir con el resto de los europeos si fuera necesario, no están disponibles para la CSDP. En este sentido, la UE queda disminuida como actor internacional al perder importantes capacidades en esta materia.

---

<sup>7</sup> Además, el *US Cloud Act* permite a las autoridades norteamericanas el acceso legal a los datos almacenados en los servidores de los proveedores de este servicio, independientemente del lugar donde se encuentre (EPSC 2019).

Además, su industria de defensa dispone de importantes capacidades y es una de las más importantes de Europa. Su dimensión supone más de un tercio del sector (Sartori, Marrone y Nones 2018, 20). Su salida crea problemas relevantes, pues, en primer lugar, será necesario establecer acuerdos sobre el intercambio de estos bienes, si no se pacta una unión aduanera y se establecen aranceles e impuestos y restricciones sobre la libertad de movimiento de estos bienes. En segundo lugar, el Reino Unido tendrá limitaciones para acceder a los importantes fondos del Programa Marco de Investigación de la UE y al Fondo Europeo de Defensa para desarrollar capacidades conjuntas. Por último, su participación en proyectos de la PESCO estaría sujeto a una invitación formal de los Estados Miembros participantes. Estos problemas tendrán un efecto adverso sobre la autonomía industrial que, aunque es difícil de estimar, será significativo.

Pese a que es posible que se establezcan acuerdos con el Reino Unido en estas materias como, por ejemplo, un acuerdo con la Agencia Europea de Defensa, similar al del Noruega, Suiza, Serbia o Ucrania, para ser un miembro asociado, es cierto que no podrá ejercer su derecho al voto en estos organismos, ni fijar la agenda de los programas de investigación o de obtención de capacidades. En este contexto, su salida supone un empobrecimiento del mercado europeo de la defensa y es posible que su industria tenga menos interés en reforzar sus lazos y sus cadenas de suministro con la europea, lo que puede dañar consorcios europeos bien establecidos como es el caso de MBDA y organizaciones como la Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement —en adelante, OCCAR—. En este sentido, hay que recordar los denominados *Lancaster House Treaties* firmados en 2010 entre el Reino Unido y Francia que abarcan cuestiones relacionadas con la cooperación militar, de armamentos e industrial entre ambos y que alimenta diversos proyectos bilaterales, unos acuerdos que se han enfriado tras el referéndum del *Brexit*.

Pero también es cierto que el *Brexit* ha clarificado la situación y ha permitido a los socios europeos avanzar en esta materia, como por ejemplo en la firma del acuerdo de Cooperación Estructurada Permanente, al evitar su habitual obstrucción a cualquier progreso de la CSDP en favor de la OTAN. En este nuevo marco, el Reino Unido podrá gestionar sus preocupaciones en defensa más hacia sus zonas tradicionales de influencia, como Asia y Oriente Medio, que, al continente africano, una zona de mayor interés para los Estados del sur de Europa. En cualquier caso, no es descartable su colaboración en aquellas operaciones europeas que estén alineadas con sus propios intereses nacionales.

Ante esta situación, es probable que el Reino Unido se acerque e intente reforzar sus lazos con los EE. UU. y sus relaciones con Europa a través de la OTAN y con acuerdos recíprocos con otros Estados como Canadá y Australia, como ha sido la reciente firma de la alianza Aukus en septiembre de 2021. Los intentos de recomponer las relaciones han fraguado en la denominada Iniciativa de Intervención Europea (EI2

en inglés), una propuesta liderada por Francia y formada por 13 naciones europeas el 25 de junio de 2018, que intenta facilitar la contribución del Reino Unido al conjunto de capacidades de la UE y la generación de una fuerza expedicionaria cuando las circunstancias así lo requieran<sup>8</sup>.

## 2.5. Francia como principal promotor

Tradicionalmente Francia ha liderado una Europa autónoma en defensa desde, al menos, los tiempos del General Charles de Gaulle, interesado en convertirla en una potencia nuclear con voz propia, un deseo que en mayor o menor medida han mantenido sus sucesores hasta la actualidad, aunque no se formalizaría este deseo hasta 1994. Francia ha evitado, siempre que ha podido, tener una dependencia operativa y tecnológica de los EE. UU. A finales de los años 90 declaraba su capacidad de diseñar y producir en valor más del 90% de los equipos que precisaban sus fuerzas armadas (Kausal *et al.* 1999). El actual presidente, Emmanuel Macron, ha reafirmado esta voluntad y la ha plasmado en su discurso «Una iniciativa para Europa» en la Sorbona el 26 de septiembre de 2017, donde hizo énfasis en la necesidad de que los europeos defiendan sus intereses y valores, y de garantizar su modelo democrático y social, único en el mundo.

Según Macron, la única vía que asegura el futuro es la refundación de una Europa soberana, unida y democrática. Esa Europa debería tener una capacidad de acción autónoma en materia de defensa, basada en una cultura estratégica compartida, que, en última instancia, acabe por dotarse de una fuerza de intervención común, es decir, de un ejército verdaderamente europeo. Además, Europa debería mostrar un liderazgo claro ante los grandes retos contemporáneos, inabordables ya desde una escala puramente nacional, como por ejemplo la transición ecológica, la transformación digital, la gestión de los movimientos migratorios, la ayuda al desarrollo o la propia pervivencia del modelo de democracia liberal.

Aunque este discurso pone de relieve el deseo de una soberanía y autonomía estratégica fuerte, también muestra algo más: el deseo de recuperar el protagonismo que se tuvo en el pasado, manteniendo su influencia internacional y su condición de igualdad en las negociaciones que se lleven a cabo con otras grandes potencias. Esta visión se basa en el multilateralismo<sup>9</sup> y en un orden internacional amparado por la ley (y a ser posible abierto, inclusivo y liberal) para resolver, de forma cooperativa (basado

---

<sup>8</sup> Esta iniciativa tiene como fin crear un grupo de aliados capaces con voluntad de formar coaliciones *ad hoc* para realizar intervenciones militares. Esta fundamentalmente pensada para actuar en África, una región en la que Francia no tiene especial interés en que intervenga la OTAN.

<sup>9</sup> Artículo 20 (1) del TEU y asunto citado igualmente en la Estrategia Global de la UE de 2016. Por el contrario, la política de los últimos años de los EE. UU. ha sido una mayor tendencia al unilateralismo con su retirada del acuerdo de París sobre el Clima, su retirada del Consejo de derechos humanos de Naciones Unidas, su anuncio de retirada de la Organización Mundial de la Salud, su

en la reciprocidad y la no discriminación), los problemas de gobernanza a los que se enfrenta la humanidad, como la gestión de bienes comunes globales<sup>10</sup>, y no, a través del poder del más fuerte. En otras palabras, se desea evitar que la Unión Europea sea conformada por las fuerzas geopolíticas más que ser ella la que participe de manera activa en conformarlas. En definitiva, una Europa con voz propia y fuerte para proteger sus valores e intereses, evitando ser un peón de las otras grandes potencias. Es decir, ser capaz de establecer, modificar y ejecutar las normas internacionales y no tener que acatar (sin estar conforme) las reglas impuestas por otros.

En una línea similar, se expresa el actual Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad, Josep Borrell en su declaración de diciembre de 2020 donde justifica la necesidad de que Europa sea estratégicamente autónoma en defensa.

Tras esta breve reflexión histórica, en los siguientes capítulos se va a analizar con más detalle las diferentes cuestiones que este capítulo ha puesto de relieve.

### 3. CAPACIDADES DE LA UNIÓN EUROPEA PARA MANTENER SU SOBERANÍA Y AUTONOMÍA

Este capítulo analiza las capacidades de la Unión Europea para mantener su soberanía y autonomía. En primer lugar, se abordarán las capacidades militares e industriales necesarias para proporcionar los medios que se precisan para este fin. En efecto, las capacidades militares son las que definen principalmente el poder militar que una nación puede desplegar en caso de producirse una situación de crisis o conflicto. Es decir, estas capacidades establecen el grado más alto de coerción y disuasión que una nación puede ejercer sobre otras para llevar a cabo su política exterior y de seguridad, algo particularmente necesario cuando los intereses propios colisionan con los de otras naciones y no existen mecanismos que permitan arbitrar una solución pacífica. Tras este análisis se examinarán otras políticas y actuaciones, como las de carácter diplomático y económico, que contribuyen a sostener esta soberanía y autonomía.

#### 3.1. El concepto de capacidad militar

Una capacidad militar está compuesta por una organización, unos medios, una infraestructura, personal, doctrina, formación y liderazgo. Es decir, personal militar debi-

---

abandono del acuerdo con Irán sobre material nuclear, sus sanciones a empresas europeas constructoras del gaseoducto Nord Stream 2, que comercian en Irán (Lippert 2019), o que operan en Cuba. Son aquellas partes del planeta que caen fuera de la jurisdicción nacional y al que todas las naciones tienen acceso como los mares, la atmósfera, el Antártico el espacio exterior. Estos bienes se consideran una herencia común de la humanidad. Algunos son partidarios de extenderlo a bienes como la biodiversidad e incluso a ámbitos como la ciencia, la educación, la información y la paz (UN sin fecha).

damente formado que, siguiendo unos procedimientos y apoyado por unos medios materiales y una infraestructura apropiada, es capaz de ejecutar, de forma eficaz, las misiones y operaciones encomendadas sin exponerse a un grave peligro. Ejemplo de estas capacidades son la defensa aérea; la lucha antisubmarina; la proyección de fuerzas; la planificación, dirección y coordinación de las operaciones; o la capacidad de recabar inteligencia.

Estas capacidades requieren, en muchos casos, medios relativamente sofisticados como vehículos terrestres, aéreo o navales, así como equipos de comunicación y sistemas de información cuyas prestaciones en el campo de operaciones marcan la diferencia entre el éxito o el fracaso de la misión.

### *3.1.1. El proceso de creación*

La creación o la actualización de una capacidad militar es un proceso complejo que conlleva tiempo y exige una planificación cuidadosa. Se suele partir del análisis de las operaciones realizadas —o, en tiempos de paz, de los ejercicios, maniobras y ensayos habitualmente realizados por las fuerzas armadas— con el fin de identificar posibles carencias y limitaciones sobre las cuales las fuerzas armadas, y la propia industria, intentan encontrar una solución o una alternativa que subsane la deficiencia encontrada. Así, por ejemplo, el carro de combate surgiría debido a la elevada letalidad de fusiles y ametralladoras en la I Guerra Mundial que hacía inviable cualquier intento de ataque con tropas de infantería, dada su inadecuada protección frente a estas armas.

Este proceso suele dar lugar al desarrollo de nuevos sistemas y artefactos. Este proceso es lento, pues, aunque se logren en ciertos aspectos mejores prestaciones, éstas pueden ser pequeñas, reducir otras o ser excesivamente caras. Así, por ejemplo, los buques de guerra, impulsados con vapor, plantearon nuevas necesidades logísticas como una red de bases distribuidas estratégicamente para aprovisionarles de carbón. En resumen, se trata de un proceso largo y complejo trufado de errores, fracasos, adaptaciones y nuevos reintentos hasta lograr una capacidad realmente efectiva. Así, el desarrollo del avión norteamericano de despegue vertical V-22, utilizado para las misiones de los *marines*, superó de largo las dos décadas.

### *3.1.2. El proceso de obtención*

Para su obtención, la Administración de defensa establece los objetivos en capacidades militares que se desea alcanzar y planifica la forma de adquirirlos en colaboración con el sector industrial. La necesidad de que estas capacidades sean superiores a las de un posible adversario genera una fuerte competencia entre los Estados por obtener medios avanzados que garanticen dicha superioridad. Esto conlleva, habitualmente, actividades de investigación, desarrollo, e innovación para lograr las prestacio-

nes requeridas, así como el desarrollo de métodos para usar estos medios eficazmente en el campo de operaciones. Esto exige importantes inversiones para acumular el conocimiento que permita alcanzar los resultados deseados. La incertidumbre asociada a todo este proceso hace que sea lento y costoso.

Esta obtención está condicionada por tres factores. En primer lugar, por la percepción de las amenazas sobre los valores e intereses nacionales, es decir, del contexto geoestratégico. Cuantas mayores sean las amenazas, mayores capacidades se necesitarán. En segundo lugar, por la capacidad nacional de generar riqueza y la posibilidad de dedicar una parte de ésta a su obtención. Por último, a las capacidades tecnológicas e industriales existentes para producir estos medios. En otras palabras, las naciones más ricas y avanzadas con una buena infraestructura tecnológica e industrial generan estas capacidades con más facilidad al poder producir, suministrar, desplegar, operar, mantener y modificar estos equipos y sistemas militares. Por el contrario, cuando sus capacidades institucionales, tecnológicas e industriales son insuficientes, las naciones encuentran dificultades para dotarse de estas capacidades militares y tienen que acudir a posibles aliados, lo que reduce su autonomía en esta materia.

## 3.2. Capacidades militares de la UE

### 3.2.1. *¿Por qué capacidades europeas?*

Hablar de capacidades militares en el marco de la UE tiene pleno sentido, ya que una defensa común, cuando se comparten principios, valores y un mismo destino, tiene importantes ventajas. En efecto, la actividad de defensa genera importantes economías cuando varias naciones se alían o unen con este fin. La acumulación de los medios proporcionados por ellas permite enfrentarse a mayores amenazas y reducir la contribución nacional, tanto de capacidades militares como industriales, por lo que el coste de la defensa por habitante tiende a disminuir, resultando menos gravoso el disfrute de este bien. Esta colaboración es particularmente útil pues la mayoría de las amenazas actuales tienen un carácter transnacional y afectan en gran medida a todos sus Estados Miembro como son o han sido los conflictos en la antigua Yugoslavia, Libia, el Estado Islámico o Rusia. Además, el hecho de que ningún Estado puede sostener, por sí mismo, un rango completo de capacidades militares e industriales supone un estímulo para hacerlo en un marco europeo. Las discrepancias que, en ocasiones, se han producido en política exterior, entre Europa y los EE. UU. debido a sus diferentes visiones estratégicas, o las dudas de los europeos sobre el grado de compromiso de su aliado, cuando su principal preocupación se está trasladando al área del Indo-Pacífico<sup>11</sup>, o su propia fiabilidad (es-

---

<sup>11</sup> Una prueba de ella es la alianza estratégica militar entre Australia, Reino Unido y Estados Unidos, más conocida como Aukus citada anteriormente cuyo fin es contener a China y que ha ignorado



pecialmente percibida como escasa durante la Administración de Donald Trump) han estimulado la voluntad europea de estar más capacitados y ser más autónomos en esta cuestión<sup>12</sup>.

Sin embargo, no se puede hablar realmente de capacidades militares de la UE hasta épocas relativamente recientes, pues hasta la formación del segundo pilar, no se estableció una Política Exterior y de Seguridad Común que obligara a dotarse de los medios apropiados para realizar las misiones requeridas por ésta, siendo los Estados Miembro los que, en cada caso, definían y establecían las capacidades militares que consideraban precisas para garantizar su propia defensa y seguridad.

### *3.2.2. La gestación del marco para su obtención*

Europa Occidental, tras la II Guerra Mundial, basó su defensa, en gran medida, en la Alianza Atlántica, un tratado que se firmó el 4 de abril de 1949 en Washington, aunque Francia y Alemania buscaran, en paralelo, una integración europea en el área de defensa. El soporte norteamericano fue una pieza clave de la seguridad europea, algo no siempre bien aceptado por muchos europeos, deseosos de una mayor autonomía en esta materia, en particular de Francia. Entre 1950 y 1954, se dieron varios pasos para avanzar en la integración europea. En 1952 se creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, por iniciativa de Jean Monnet, que también impulsó la creación de una Comunidad Europea de Defensa cuyo fin sería crear un ejército europeo supranacional. El tratado de la creación de esta Comunidad se firmó en mayo de 1952 por las seis naciones, aunque el parlamento francés no lo ratificó en su sesión del 30 de agosto de 1954, lo que arruinó este proyecto. Ese mismo año se creó la Unión Europea Occidental (UEO), un marco institucional para la cooperación en seguridad y defensa de sus Estados Miembro, cuyo papel e influencia fue marginal, debido al predominio de la OTAN en esta materia durante la guerra Fría. La crisis de los Balcanes en 1991 despertó de nuevo el interés de los europeos por su defensa y la necesidad de una política exterior y de defensa común. Un año después, la UEO definió las conocidas como misiones Petersberg para las que unas fuerzas, bajo bandera europea, se podrían emplear.

El Tratado de la Unión Europea de Maastricht de 1992 supuso un paso esencial hacia una mayor integración política, pues en él se establecían dos nuevos ámbitos de cooperación o pilares: el de la Política Exterior y de Seguridad Común y el de Justicia

---

prácticamente a sus socios europeos, en particular, a Francia. En la misma dirección apuntan las cumbres anuales del llamado Quad formado por los EEUU, Japón, la India y Australia. La Estrategia de Seguridad Nacional de Joseph Biden, publicada en 2022, continúa en la misma línea.

<sup>12</sup> Así, por ejemplo, en mayo de 2017, Angela Merkel afirmaba: «*The times in which we could completely depend on others are, to a certain extent, over... We Europeans truly have to take our fate into our own hands.*»

y Asuntos Internos. Sin embargo, el desarrollo de una Política Común de Seguridad y Defensa ha tenido una gestación particularmente lenta y difícil como vamos a ver, posiblemente porque la defensa todavía se sigue percibiendo como una cuestión fundamentalmente nacional. La declaración de la OTAN de enero de 1994 recogió este cambio al hablar del desarrollo de una Identidad Europea en Seguridad y Defensa. Las misiones Petersberg pasaron a formar parte del Tratado de Ámsterdam en 1997 y se ampliaron en el siguiente tratado<sup>13</sup>.

### 3.2.3. *El estímulo de la crisis de Kosovo*

La crisis de Kosovo generó una declaración importante en la cumbre de Saint-Malo en diciembre de 1998 entre el presidente francés Jacques Chirac y el primer ministro inglés Tony Blair en la que se afirmaba que: «la UE debía tener la capacidad de actuar autónomamente, apoyada por unas fuerzas militares creíbles, los medios para decidir usarlas, y la disponibilidad para responder a crisis internacionales». Esta declaración sería el germen de la denominado posteriormente Política Común de Seguridad y Defensa. El amplio consenso sobre el desarrollo de la UE como un actor militar internacional autónomo, junto a la OTAN, se reafirmó durante el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999 y, en diciembre de ese mismo año, en el Consejo de Helsinki, los líderes europeos acordaron desarrollar, para 2003, la capacidad, en base a una cooperación voluntaria, de desplegar en 60 días, y sostener por un año, a una distancia de 4.000 km, un Cuerpo de Ejército (que podían llegar hasta 15 brigadas o entre 50.000 y 60.000 personas) capaz de hacer frente al rango completo de las misiones Petersberg. El objetivo era lograr unas fuerzas de reacción rápida que concedieran autonomía para llevar a cabo operaciones militares en respuesta a crisis internacionales que no exigieran la aplicación del artículo 5 del Tratado. Denominado Objetivo Principal (*Headline Goal*) se trataba prácticamente del inventario de los medios que los europeos podían, en última instancia, acopiar para este fin.

En la Conferencia de Compromiso de Capacidades de la UE, en noviembre de 2000, hubo un exceso de propuestas en ciertas áreas como soldados (100.000), aviones de combate (400) y barcos (100), pero una notoria falta de compromisos relevantes en áreas clave como transporte estratégico y táctico (Quille 2006). Los objetivos

---

<sup>13</sup> Existen organizaciones regionales en el ámbito de defensa dentro de la UE, aunque de menor relevancia. Una de ellas es el Grupo de Visegrado creado en 1991 y formado por Polonia, Chequia, Eslovaquia y Hungría Su fin es lograr una mayor coordinación en relación con cuestiones comunes, incluida las relacionadas con la seguridad y la defensa, en particular con el planeamiento de capacidades y adquisiciones comunes. Otra organización es el *Nordic Defence Cooperation* (NOR-DEFECO) una estructura de cooperación formada por Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia en 2009. Su objetivo es reforzar la defensa de los Estados participantes, explorar sinergias comunes y facilitar soluciones comunes eficientes. Con este fin desarrollan proyectos conjuntos para dotarse de capacidades militares y realizar adquisiciones de material conjuntas.

de capacidades se establecieron en el Consejo Europeo de Laeken en 2001, donde se puso en marcha un Plan de Acción Europeo de Capacidades (en inglés, European Capability Action Plan —en adelante ECAP). Estos objetivos pretendían satisfacer las necesidades operativas definidas, a grandes rasgos, en la cumbre de Helsinki.

A su vez la Comisión Europea comenzó a desarrollar el marco institucional relacionado con esta Política. En 1999 se nombró al Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, figura ya recogida en el tratado de Ámsterdam. Una de sus primeras actuaciones fue la elaboración de una Estrategia Europea de Seguridad en 2003 que sintetizaba los intereses y el enfoque asumido por la UE en el mundo para avanzar y consolidar conjuntamente una mayor seguridad regional y global. En 2001 se creó el Comité Político y de Seguridad (PSC) que asesorado por un Comité Militar (EUMC) se encarga de supervisar el trabajo del Estado Mayor Militar (EUMS). Con la OTAN se establecieron los acuerdos Berlín Plus en 2003 que daba acceso a la UE a los activos y capacidades de esa organización para las operaciones lideradas por ella, lo que incluía acuerdos sobre el mando y la asistencia al planeamiento operativo. Ese mismo año, se pondrían en marcha las primeras misiones de la CSDP<sup>14</sup>.

En 2004 se creó la Agencia Europea de Defensa (EDA en inglés) con el apoyo de Estados Miembro clave y el beneplácito de las empresas de defensa deseosas de establecer una agencia de armamentos que ayudara a reforzar esta industria y los sectores tecnológicos asociados<sup>15</sup>. Sus cometidos quedaron recogidos en el artículo 45.1 del Tratado de Lisboa. Sin embargo, la Agencia no contó con el pleno respaldo del Reino Unido, lo que ha limitado su dimensión y los cometidos que ha podido ejecutar en la práctica<sup>16</sup>. Esto se observa con claridad si comparamos su dimensión con la DGA francesa, o la preferencia de los Estados Miembro para realizar sus desarrollos al margen de esta<sup>17</sup>. Y, aunque sus decisiones se pueden tomar por mayoría cualificada, siempre se ha preferido la unanimidad, lo que ha mermado su flexibilidad y agilidad

---

<sup>14</sup> En 2015 los europeos estaban llevando a cabo 16 misiones CSDP. Desde su comienzo, se han llevado a cabo más de 35 misiones y operaciones civiles y militares (Rehrl 2022). El mecanismo Athena por el que aproximadamente un 10% de la operación se paga con fondos comunitarios se creó para facilitar su financiación (EPSC 2015). Este mecanismo ha sido renombrado como *European Peace Facility* y está dotado con un presupuesto de 5.670 M€ para el periodo 2021-2027.

<sup>15</sup> La industria de la defensa dispone de una asociación industrial europea, denominada ASD, formada por una federación de asociaciones nacionales. Su fin es proteger los intereses de este sector ante las instituciones europeas. Esta asociación, en la que las grandes empresas del sector tienen un peso importante, ha sido la principal consejera de muchas de las actuaciones de la Agencia Europea de Defensa y de la Comisión Europea en este ámbito.

<sup>16</sup> Actualmente 170 empleados y un presupuesto operativo para 2022 de 38 M€ según datos de la propia Agencia. Para proyectos y estudios dispone de una cifra de 4,5 M€. Una cifra claramente insuficiente si la comparamos con los 3.868 M\$ de Agencia de Investigación de Proyectos Avanzados de Defensa (Defense Advanced Research Program Agency DARPA) norteamericana para 2022.

<sup>17</sup> En la práctica los ministros de defensa de los Estados Miembro rara vez han decidido sacar provecho de ésta (EP 2013, 24). La Agencia ha sido marginada de los programas europeos de armamento más importantes como el avión no tripulado MALE, un proyecto entre Francia, Alemania,

(EP 2016, 20) y le ha conducido a una ejecución muy desigual al ser escasos los incentivos y no aplicables las sanciones<sup>18</sup>. Todo ello ha limitado su papel al de un órgano técnico de soporte al desarrollo de capacidades militares europeas, en particular en la PESCO y el EDF y el CDP como se verá en el próximo capítulo<sup>19</sup>.

En 2003 se elaboró un nuevo Objetivo Principal 2010 que tomaba en consideración la nueva Estrategia de Seguridad Europea y que prácticamente eclipsó al Objetivo Principal anterior. Éste sería refrendado en la reunión del Consejo de junio de 2004. Su objetivo era más simple y concreto y se centraba en la generación de paquetes de fuerzas de reacción rápida cuyo núcleo estaría constituido por Grupos de Combate o Agrupaciones Tácticas (*Battlegroups*), unidades tipo batallón formados por unos 1.500 hombres y que incluían tanto los apoyos al combate como los servicios de apoyo al combate. Estos Grupos serían complementados con capacidades aéreas y navales, incluido medios de desembarco, y un portaaviones con su ala de combate y su escolta. Deberían estar disponibles en un plazo de 5-10 días y ser sostenibles por un periodo inicial de 30 días, siendo posible su extensión hasta los 120 con un reabastecimiento apropiado. Además, deberían poder actuar simultáneamente en dos operaciones diferentes<sup>20</sup>. Lamentablemente, estos Grupos, en teoría operativos desde 2007, no se han ejercitado conjuntamente ni se han desplegado en ninguna operación militar, posiblemente debido a la falta de consenso político combinada con su compleja implementación y financiación.

### 3.2.4. Avances desde el Tratado de Lisboa

El Tratado de Lisboa de 2007, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, creó instrumentos adicionales para avanzar en la Europa de la defensa. Entre ellos hay que citar, en primer lugar, el establecimiento de la Política Común de Seguridad y Defensa cuyas disposiciones han quedado recogidas en los artículos 42 a 46 del Tratado de la UE (en inglés *Treaty of the European Union* —en adelante, TEU—)<sup>21</sup>. En sus artículos 42 (1) y

---

Italia y España, en favor de la OCCAR. Igual suerte ha corrido *el Future Combat Aircraft System* (FCAS) un acuerdo entre *Airbus* y *Dassault* para reemplazar el *Typhoon* y el *Rafale*.

<sup>18</sup> Así ha sido por ejemplo los intentos de lograr la convergencia de las inversiones nacionales en materia de defensa y el establecimiento de valores de referencia, o la puesta en marchas de diversos códigos de conducta. Más información sobre esta Agencia se puede encontrar en Martí (2020a).

<sup>19</sup> Schmitt (sin fecha) señala como debilidades de la ECAP la falta de compromisos económicos, falta de liderazgo, métodos escasamente innovadores basados fundamentalmente en reuniones regulares de expertos nacionales, y un ejercicio *ad hoc* limitado en plazo y en alcance. Igualmente ilustrativa es la observación de EP (2016, 65) que las naciones solo proponen proyectos menores en el CDP que no quieren llevar a cabo nacionalmente y no le prestan suficiente atención.

<sup>20</sup> Este objetivo, sin embargo, resulta un tanto escaso si se piensa que la generación de fuerza de Naciones Unidas, su más probable reemplazo, tardaría unos seis meses en completarse (Quille 2006).

<sup>21</sup> En el artículo 42 (2) se señala que la CSDP debe incluir un enmarque progresivo de una política de defensa común. Esto conducirá a una defensa común cuando el Consejo Europeo, actuando

42 (3) se declara que su ejecución está soportada por las capacidades operativas que los Estados Miembro pongan a su disposición. Es decir, se trata de una aportación voluntaria, término conocido en inglés como *«bottom-up approach»*, por lo que su desfallecimiento podría poner en peligro la materialización de esta política. La redacción de este artículo reconoce la propia debilidad europea cuando declara que *«los compromisos y la cooperación en esta área deben ser consistentes con los compromisos de la Organización del Tratado del Atlántico Norte que, para aquellos Estados que son miembros de este, permanece como el fundamento de su defensa colectiva y el foro de su implementación»*.

El artículo 46 regula la Cooperación Estructurada Permanente. Su fin es superar las limitaciones del artículo 42 al tener una ambición política mayor, pues pretende, a través de un proceso de integración, crear un círculo virtuoso para desarrollar y poner en funcionamiento las capacidades de defensa europeas. Esta disposición permite establecer compromisos más vinculantes entre los Estados Miembro en esta materia. No obstante, su materialización ha sido especialmente lenta y solo se ha logrado alcanzar un acuerdo en esta materia en diciembre de 2017, tras la salida del Reino Unido. Su análisis se postpone al próximo capítulo.

El Tratado también prevé la creación de un Servicio de Acción Exterior de la UE (EEAS en inglés) cuya andadura comenzó en diciembre de 2010, así como la posibilidad de unas fuerzas militares comunes cuando los Estados decidieran realizar ese esfuerzo en el futuro. Además, se incluía, por primera vez, una cláusula de defensa mutua (artículo 42.7 del TUE equivalente al artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte) y una de solidaridad frente a los ataques terroristas y los desastres causado por el hombre (artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea —en adelante, TFUE).

Estas acciones han reforzado el marco institucional sobre el que se puede empezar a hablar de unas capacidades militares europeas. A pesar de ello, los resultados alcanzados han sido parcos. Así, la conclusión general del Catálogo de Progreso de 2007, según el documento *«Development of European Military Capabilities»* de la UE de julio de 2009 decía que:

... la UE, con una visión a 2010, tiene la capacidad de llevar a cabo el espectro completo de las operaciones de la PESD dentro de los parámetros de las hipótesis de planeamiento estratégico con diferentes niveles de riesgo operativo que surgen de carencias identificadas. Se consideran críticas el transporte de tropas al teatro, su despliegue, su protección y la adquisición de superioridad informativa.

Su lectura, entre líneas, sugiere carencias importantes en capacidades militares y la necesaria asistencia norteamericana para complementarlas. Esto lo atestiguan cla-

---

unánimemente, así lo decida. Esta declaración no se ha materializado, por lo que actualmente no se puede hablar realmente de una política de defensa común de la Unión Europea.

ramente las intervenciones en Libia (2011), a pesar de intervenir 11 Estados Miembro, y en Mali (2013-2014). Estos límites y carencias se han manifestado igualmente durante la reciente crisis de refugiados sudaneses en Chad, Libia, Mali, República Centro Africana y Ucrania (Perruche *et al.* 2015). Y, en el conflicto de Siria, el papel de Europa ha sido principalmente de ayuda humanitaria, mientras que Francia y el Reino Unido han colaborado con los EE. UU. en ataques aéreos, pero a nivel individual, sin acuerdo previo con otros Estados Miembro.

Estas crisis han puesto de manifiesto, de forma notable, la ausencia de intereses comunes reconocidos, ambiciones compartidas y unidad de acción de los europeos en política exterior y de defensa. En este sentido, diversos autores resaltan la desproporción entre la débil capacidad de acción europea conjunta en materia de defensa en comparación con su riqueza y poder económico. Una cuestión sobre la que se profundizará en los próximos capítulos.

### 3.3. Capacidades tecnológicas e industriales para la defensa

Como se ha comentado, la complejidad y sofisticación de muchas de las capacidades militares requieren de una base tecnológica e industrial relativamente avanzada para conseguirlas<sup>22</sup>. En efecto, los bienes de defensa se caracterizan frecuentemente por su multifuncionalidad y su configurabilidad para realizar diferentes misiones. Es decir, son bienes particularmente complejos. Su suministro requiere una cadena de valor proporcional a su complejidad formada por el contratista principal (o un consorcio de empresas), los subcontratistas y los proveedores de subsistemas y componentes. Esta estructura industrial *ad hoc* es capaz de congregar los activos industriales tangibles e intangibles necesarios para diseñar y suministrar el producto o servicio solicitado. Estos activos están formados por un conjunto de tecnologías de producto y de proceso, caracterizados a su vez por su micro-complejidad<sup>23</sup>, lo que genera una interdependencia industrial considerable. Así, la cadena de valor del carro de combate *Leopard II* está formada por unos 1.500 suministradores (EC 2013, 54). Esta estructura, además, suele ser bastante dinámica, pues se renueva periódicamente para mantener la competitividad<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> La complejidad técnica de los sistemas de armas actuales ha hecho que su producción se desarrolle al margen de las Fuerzas Armadas, algo que se extendió tras las I Guerra Mundial y se reforzó en la II prolongando sus tentáculos a los tranquilos laboratorios de las Universidades para desarrollar nuevas armas, como la nuclear. La guerra Fría consolidó este modelo y daría lugar a una fuerte expansión. Este sector entraría en nuevos ámbitos tecnológicos como la electrónica, los sistemas de información y comunicaciones para proporcionar servicios clave a las Fuerzas Armadas.

<sup>23</sup> La subcontratación (*outsourcing*) del diseño o la producción de piezas y componentes es, hoy en día, una práctica habitual de las empresas.

<sup>24</sup> Sobre la capacidad del contratista principal para acumular una amplia base de conocimiento para hacer elecciones apropiadas ver, por ejemplo, Prencipe, Davies y Hobday (2003, 119).

La dimensión de esta cadena unido a la globalización hace que, con frecuencia, aparezcan en ella proveedores extranjeros cuando ofrecen una mejor relación prestaciones/costes<sup>25</sup>. Esto plantea problemas cuando se trata de elementos críticos, cuyo suministro podría quedar comprometido en caso de conflicto, si la nación proveedora no aprueba la intervención de la nación compradora, o cuando se desee exportar y el comprador final se considera que es un país no aliado. Por ello, los Estados intentan excluir, siempre que pueden, componentes foráneos de sus sistemas de armas como ha sido el caso de Europa con el misil aire-aire *Meteor* o la red de satélites *Galileo* para evitar el régimen US International Traffic in Arms Regulations —ITAR— de control y restricción de exportaciones.

### 3.3.1. *La capacidad de desarrollar medios para la defensa*

La industria de defensa es un sector intensivo en tecnología e innovación pues la rivalidad militar estimula el desarrollo de productos y servicios que satisfagan los exigentes requisitos de las operaciones militares. Esto obliga a desarrollar soluciones complejas, a menudo en la frontera del estado del arte y de la tecnología. De hecho, existe una relación positiva entre los gastos en innovación y la calidad de los productos de defensa<sup>26</sup>. Este carácter explica la apuesta de algunas naciones por este sector para fomentar su economía en áreas como la construcción naval, la automoción, la aeronáutica, la electrónica o los sistemas de información y comunicaciones.

Su posición competitiva se sostiene con el desarrollo constante de productos y servicios avanzados, algo que está condicionado por las elevadas inversiones que se precisan<sup>27</sup>. Si estas necesidades de inversión se compadecen mal con el presupuesto estatal disponible para este fin, su obtención será inviable. Es decir, existe un umbral mínimo de demanda y de inversiones en Investigación, Desarrollo e Innovación —en adelante, I+D+i— para obtener productos competitivos y útiles para las fuerzas arma-

---

<sup>25</sup> Se trata de un problema general como ya señaló en su día el *Government Accounting Office* (GAO, 1991) al comprobar que muchos componentes del *F/A-18 Hornet* y del carro de combate *M-1 A1 Abrams* procedían de suministradores extranjeros. Un hecho repetido con la adquisición de componentes de origen chino para el avión F-35 (ver el artículo de Jerin Mathew del 4/1/2014 *US Defence Department Allowed China-Made Components in F-35 Fighter Jet Programme*). Sobre este tema ver EP (2013, 51), ITF (2018), Matthews (2019) o Braddon (2019). Este último señala que China actualmente suministra más del 50% de la microelectrónica del Departamento de Defensa, lo cual constituye un riesgo especialmente alto. Rusia ha experimentado también problemas con proveedores ucranianos desde su anexión ilegal de Crimea en 2014 y su apoyo a la región de Donbass. La microelectrónica de sus satélites GLONASS se produce igualmente fuera de Rusia.

<sup>26</sup> Ver, por ejemplo, Middleton *et al.* (2006) o Mansfield (1968, 40).

<sup>27</sup> Estas inversiones incluyen equipos de diseño; laboratorios y maquinaria de prueba; personal con titulación superior o con formación específica, o sofisticadas herramientas de producción. Pugh (2007) ha estimado que la razón entre el coste de desarrollo y el de producción de una unidad para un avión de combate se sitúa en torno a 200, lo que indica importantes inversiones para su obtención.

das y sostener las propias capacidades industriales<sup>28</sup>. Además, la elevada incertidumbre sobre sus resultados (plazo de entrega, calidad del producto, esfuerzo requerido, explotación comercial)<sup>29</sup>, la irreversibilidad de las inversiones realizadas, el periodo necesario para obtener retornos y recuperar esas inversiones, genera un riesgo excesivo, inasumible empresarialmente, al poder afectar a su cuenta de resultados y, en última instancia, a su supervivencia. Esto disuade a los empresarios más emprendedores de invertir sus fondos propios, limitándose a aquellos casos de riesgo razonable como cuando hay elevadas perspectivas de vender el producto, o sus derivados, en otros mercados como el internacional o el civil; o cuando los desarrollos tienen un coste medido al usarse tecnologías relativamente maduras o emplearse diseños similares a otros ya validados por el mercado; casos que suelen ser poco habituales.

Estos problemas se solventan con la aportación estatal de fondos, al ser menor su aversión al riesgo, lo que permite financiar el I+D y las producciones iniciales para obtener un producto internacionalmente competitivo. Pero si el presupuesto disponible es insuficiente será difícil alcanzar el nivel de innovación deseado y competir con éxito frente a otras naciones que invierten cifras superiores. Esto limita las aspiraciones industriales, ya que solo se puede competir en soluciones con el grado de complejidad al que puede accederse con la financiación estatal disponible. Así, por ejemplo, muchas naciones han sido incapaces de desarrollar un avión de combate competitivo al ser insuficiente esta financiación para sostener las capacidades industriales que se requieren, lo que restringe, en última instancia, su autonomía estratégica al depender en esta materia de proveedores extranjeros.

El riesgo de las actividades de I+D se debe a la gran incertidumbre sobre cuánto invertir y cuánto conocimiento acumular para tener éxito, al realizarse en un entorno especialmente adverso caracterizado por 1. la escasez de información operativa, científica, técnica y económica que exige la investigación aplicada y, en ocasiones, la básica; 2. la competencia con otras naciones que buscan obtener capacidades militares similares, pero superiores; 3. la necesidad de disponer de una infraestructura industrial y tecnológica específica y 4. la complejidad de los desarrollos que exige elevadas inversiones. En efecto, se trata de tecnologías avanzadas y desarrollos en los que se integran múltiples componentes, lo que conlleva actividades de ingeniería muy cualificadas y medios de diseño, desarrollo, integración, prueba, ensayo y producción sofisticados, así como procesos iterativos prolongados, guiados en gran medida por el ensayo y el error, hasta alcanzar un diseño técnica y económicamente factible, cuya calidad y

---

<sup>28</sup> Esto exige, además, premiar a la industria para que entre y permanezca en el sector, lo que exige garantizar una rentabilidad equivalente, y nunca inferior, a la que obtendría en otros sectores económicos.

<sup>29</sup> Se trata de un problema generalizado como muestran los informes de la Comisión Packard (1986), Gray (2009) o GAO (2011). Sobre los sobrecostes en España ver, por ejemplo, Huerta Barajas (2012).



prestaciones otorguen una capacidad operativa superior<sup>30</sup>. Aunque la empresa puede tener incentivos para financiar una parte del proyecto, si el contrato de producción tiene un valor considerable, el riesgo de alcanzar a los competidores puede llegar a ser inasumible (Rogerson 1994).

Además, el entorno adverso para la toma de decisiones, al desconocerse los futuros estados del mundo, tiene un impacto sobre la eficiencia final del contrato, en términos de cumplimiento de cláusulas y resultados, pues, en estos casos, las aproximaciones sustituyen a la precisión y solo a través de la prueba y el error se logra alcanzar una solución razonablemente satisfactoria. Las inevitables contingencias que surgen, difíciles de estimar *a priori* con precisión, pueden producir resultados inesperados para las partes y tener un impacto final considerable, obligando a modificar los contratos para mantener su eficiencia, lo que generará costes de transacción importantes, incluso para alcanzar solo acuerdos imperfectos, al ser las partes incapaces de fijar *ex ante* las cláusulas e indicadores apropiados relacionados con obligaciones, objetivos, recursos y gratificaciones.

En resumen, un cambio en las hipótesis sobre el entorno geoestratégico, el tipo de misión, la forma de operar para alcanzar los efectos militares deseados, el modo en el que operan otros ejércitos, las prestaciones de los desarrollos de otros países, la adecuación del diseño, la madurez de las tecnologías o los costes de desarrollo y producción puede alterar sustancialmente el beneficio esperado, el plazo de entrega y la calidad del producto originalmente estimados. En este contexto, una decisión incorrecta, basada en una hipótesis errónea puede conducir a desarrollos infructuosos o productos poco competitivos. En otras palabras, la gestación de los medios de defensa no garantiza alcanzar, en primera instancia, soluciones razonablemente óptimas, lo que impacta en la eficiencia de sus procesos de obtención.

A lo anterior, se pueden unir otros problemas como la aversión al riesgo de las fuerzas armadas que conduzca a una sobrevaloración de las capacidades del adversario, y de las posibles amenazas, y a exigir sistemas sofisticados con excesivas prestaciones que puede suponer un sobrecoste importante en la adquisición, aunque su utilidad real sea cuestionable (fenómeno conocido en inglés como *goldplating*). Los problemas de comunicación entre la Administración y la industria también pueden agravar estos problemas al reducir la información que manejan las partes para decidir correctamente<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Mansfield *et al.* (1971) presentan pruebas de que las predicciones de los laboratorios sobre el éxito de los proyectos de I+D solo son ligeramente más precisas que las basadas en el puro azar. Los propios procesos de innovación pueden, en ocasiones, décadas como se ha visto en los aviones furtivos, la protección antimisil o los aviones no tripulados.

<sup>31</sup> La empresa ofertante tiende a sobrevalorar las prestaciones de sus productos y tecnologías y subestimar los costes y dificultades de su obtención o mejora. Muchas veces, su deseo de vender hace que sus estimaciones estén más cerca del mejor de los posibles escenarios que de una evaluación re-

### 3.3.2. El problema de las políticas industriales nacionales

La política industrial de los Estados Miembro en este sector se ha caracterizado por favorecer siempre a los proveedores domésticos frente a los extranjeros<sup>32</sup>, aun cuando fueran europeos, una preferencia que se extiende también a los subsistemas y componentes clave de la cadena de suministro. Esto se ha debido fundamentalmente a razones de autonomía nacional, así como a favorecer a un sector considerado tecnológicamente intensivo e innovador y con potenciales efectos positivos (*spillover*) sobre otros, aunque esto no siempre se haya demostrado empíricamente<sup>33</sup>. Solo cuando se perciben insuficientes las capacidades industriales nacionales para obtener los medios, en un plazo, coste y rentabilidad en el largo plazo asumible, se opta por la adquisición a empresas foráneas<sup>34</sup>, acudiéndose en ocasiones a acuerdos de compensación industrial (*offsets*) mediante los cuales se intenta que una parte de la producción y del mantenimiento del producto lo realicen empresas locales.

Estas políticas nacionales, desde una perspectiva europea, han tenido un efecto negativo, pues han generado la fragmentación del mercado, la duplicación de activos<sup>35</sup> y su baja utilización para las necesidades europeas en esta materia<sup>36</sup>. En efecto, el artículo 346 del TFUE<sup>37</sup>,<sup>38</sup> ha amparado este comportamiento incluidos los acuer-

---

alista, práctica conocida en el mundo anglosajón como *buy-in*. Este sesgo optimista, difícil de valorar objetivamente cuando estos réditos solo se observarán en el largo plazo, contribuye a acumular riesgo. Sobre estos problemas ver, por ejemplo, Kahneman (2011, 140, 247 y 252) y Marshall y Meckling (1962).

<sup>32</sup> Esta independencia productiva evita las presiones diplomáticas del país proveedor para hacer concesiones en cuestiones nacionales o internacionales o la imposición de embargos, sanciones y otras restricciones al suministro. Esta política de limitar las importaciones y fomentar las exportaciones de armas se conoce como neomercantilismo, y no se considera económicamente eficiente.

<sup>33</sup> En ocasiones la necesidad de preservar el secreto de ciertos desarrollos militares ha retrasado la difusión de sus tecnologías.

<sup>34</sup> Un ejemplo típico es la compra de aviones Boeing E-3 Sentry AWACS que Francia compró en 1987 a los EE. UU., un modelo del que solo se han producido 34 unidades (Belin *et al.* 2017).

<sup>35</sup> Los EE. UU. no son ajenos a estas duplicidades, pues, con frecuencia, los ejércitos activan programas en paralelo similares.

<sup>36</sup> Ver, por ejemplo, EP (2013, 50).

<sup>37</sup> Este artículo autoriza a que los Estados Miembro tomen las medidas que consideren necesarias para proteger sus intereses esenciales de seguridad relacionados con la producción y el comercio de material militar, un artículo que pervive desde la creación de la Comunidad Económica Europea.

<sup>38</sup> Según EP (2013: 61), los países de la LoI/FA EDIR han intentado mantener un cierto control nacional sobre las capacidades industriales consideradas estratégicas para garantizar mejor su soberanía operativa y la seguridad de suministro. Los alemanes no han definido formalmente esta lista, aunque con la Federación de Industrias de Defensa han identificado 14 sectores estratégicos y 80 capacidades clave. En Italia, se definieron por ley en 2012. Incluye seis categorías principales y 18 capacidades industriales clave, y se concede al gobierno poderes para vetar o influir en las compras de estas compañías por inversores extranjeros. Francia no tiene una lista o definición de estas

dos de compensación industrial, una forma de obtención no especialmente eficiente, y han facilitado esta sobredimensión<sup>39</sup>. Este exceso de capacidad es especialmente visible en los sectores terrestre y naval, donde existen demasiados contratistas principales, capacidades industriales, y programas de adquisición en comparación con los EE. UU. Así, EPSC (2015) señala que Europa mantiene 154 sistemas diferentes de armas frente a 27 en los EE. UU., siendo estos, en muchos casos, más caros y de prestaciones inferiores. Esto ha generado excesivas líneas de investigación y desarrollo de productos con una financiación relativamente pequeña, lo que impide obtener avances sustanciales, como puede ser el caso de los aviones *Remotely Piloted Aircraft Systems* —en adelante, RPAS—.

La estrategia de crear y potenciar campeones nacionales de los Estados Miembro ha propiciado que, dada la estrechez del mercado nacional, no haya podido fomentarse la competencia empresarial con el limitado presupuesto destinado a la innovación y el limitado mercado interior<sup>40</sup>. La concesión de ayudas al I+D, a la capacitación industrial y a las compras públicas unido a la discriminación de empresas foráneas, ha fomentado unos campeones con poderes casi monopolistas, lo que ha reducido la presión competitiva y la amenaza a su supervivencia, mermando así la consecución de un liderazgo internacional. Además, las empresas han invertido sus beneficios más en ganar influencia política y restringir el acceso al mercado que en la búsqueda de la eficiencia y de la asunción, con espíritu empresarial, de los riesgos inherentes a la competencia donde solo triunfan los que ofrecen productos y servicios con la mejor calidad y precio.

Además, cuando no se dispone de industria nacional para producir sus equipos y sistemas, los Estados Miembro no han mostrado una preferencia especial por proveedores europeos y acuden al mercado internacional eligiendo, con frecuencia, suministradores fuera de la UE (F-16, F-18, F-35, C-130, misil ESSM) cuando sus productos ofrecen prestaciones más próximas a sus preferencias operativas. En otras palabras, el mercado europeo de la defensa es, todavía, más un deseo que una realidad, lo que

---

capacidades, mientras que el Reino Unido ha optado por una estrategia menos codificada, y realiza las evaluaciones caso por caso. Así, ha renunciado a producir munición cuyo abastecimiento correrá a cargo de la empresa alemana Rheinmetall (EP 2013, 32).

<sup>39</sup> En efecto las compensaciones pretenden desarrollar capacidades industriales nacionales aprovechando la transferencia de tecnología sobre producción y mantenimiento del sistema en un programa de adquisición, aunque su viabilidad técnica y económica tras su finalización no esté siempre asegurada. Estos casos suelen duplicar los activos industriales dentro de la UE, lo que explica su rechazo a este tipo de acuerdos. Sobre este asunto ver la «*Guidance Note – Offsets*» de la Dirección General de Mercados Internos y Servicios del 12 de febrero de 2016.

<sup>40</sup> La competencia es un incentivo para una mayor eficiencia industrial al: 1) impedir que las empresas eleven el precio de forma excesiva sobre los costes reales de producción (Bowles 2004, 485), 2) obligarles a asignar los recursos de forma pertinente, ser diligentes y evitar la laxitud, 3) forzarles a buscar la eficiencia en sus métodos de producción X-ineficientes (Leibenstein 1966) que tienden a elevar el precio final y 4) a innovar más para lograr una mayor calidad.

impide disfrutar de las ventajas de una mayor integración, cuestión que se aborda a continuación<sup>41</sup>.

### 3.3.3. *Las ventajas de un mercado consolidado*

Un mercado consolidado ofrece varias ventajas. Primero, porque permite crear una demanda (agregada) más grande, sobre la que puedan participar las empresas de los diferentes Estados Miembro, y obtener las economías asociadas a una mayor producción<sup>42</sup>, <sup>43</sup>. Además, esta demanda fruto de la aportación de las demandas nacionales es más estable lo que favorece la sostenibilidad del sector —es decir, menos sujeta a ciclos y fluctuaciones de la demanda nacional— lo que permite un aprovechamiento continuo de los activos empresariales y una mayor eficiencia. Segundo, porque un mercado más amplio favorece la especialización y diversificación industrial y la explotación de las ventajas comparativas de cada nación y que permanezcan en el mercado solo aquellos proveedores realmente competitivos, lo que aumenta la eficiencia del mercado para cubrir la gran variedad de productos con carácter estratégico. Tercero, porque una base industrial conjunta favorece la colaboración interestatal para afrontar proyectos complejos que precisen de grandes inversiones y de una organización transnacional capaz de acopiar la masa crítica de recursos humanos, materiales e instalaciones, así como los conocimientos operativos, técnicos e industriales apropiados para obtener productos avanzados. Esto permite formular un programa amplio para explorar en paralelo más opciones y reducir la incertidumbre; fusionar bases de conocimiento complementarias que fomenten el debate de ideas y la creatividad; difundir el conocimiento y el rigor técnico de las empresas más avanzadas sobre el resto de los participantes en el consorcio; la posibilidad de compartir riesgos y disponer de mayor tejido industrial especializado para formar la cadena de valor. Cuarto, porque los programas conjuntos fomentan productos comunes e interoperables, lo que aumenta la eficiencia operativa de las fuerzas conjuntas y reduce el gasto en mantenimiento y permite compartirlos (*pooling*) más fácilmente. Por último, este mercado facilitaría las fusiones y adquisiciones socialmente beneficiosas en las que no se restringe la competencia.

---

<sup>41</sup> Según Ballester (2013, 52), en 2012 las compras nacionales de equipos de defensa representaban el 82%; según EP (2015, 6), la proporción de suministradores elegidos en territorio nacional alcanzaba el 98% en Alemania, el 97% en Francia, el 96% en Italia, el 96% en Polonia y el 90% en el Reino Unido y según EC (2013, 43) solo se adjudican contratos transfronterizos en el 4,3% de los gastos en equipos de defensa. Esto sugiere una preferencia por el suministro nacional a pesar de la Directiva europea destinada a evitarlo.

<sup>42</sup> Esto reduce además la imperiosa necesidad de exportar material de defensa. Sobre las ventajas de una producción constante ver Chandler (1992) o Cyert y March (1992: 47).

<sup>43</sup> Sobre estas economías ver, por ejemplo, Martí (2015).

El resultado sería unos sistemas de defensa con mayores prestaciones y más económicos y, por lo tanto, más competitivos internacionalmente, lo que puede aumentar su volumen de negocio, de la misma forma que lo ha hecho el mercado común no-militar que ha logrado una industria europea más fuerte y competitiva. A este respecto, el estudio realizado por Hartley y Cox en 1992 para la Comisión Europea, que cita en su artículo Hartley (2006), estimó que los ahorros sobre el precio unitario de producción, por efecto de la competencia, estarían en torno al 10-20 %, mientras que los ocasionados por las economías de escala y aprendizaje se situarían en torno al 15-25 %. Ballester (2013, 78) estima que las ganancias en eficiencia de la industria estarían en torno a los 10.000 M€ anuales<sup>44</sup>.

A pesar de las mencionadas ventajas, los europeos se han mostrado reacios a colaborar y solo lo han hecho en los casos más lacerantes, como el sector aeronáutico donde las elevadas inversiones que se precisan han obligado a crear programas en los que participan varios Estados Miembro. Este ha sido el caso del avión *Eurofighter*, el A-400M o el *Future Combat Air System* (FCAS), y explica también la formación de compañías transnacionales europeas como EADS o MBDA.

#### 3.3.4. *Características del sector*

Un análisis inicial muestra que Europa dispone de una base tecnológica e industrial de defensa que es, por el momento, la segunda más importante del mundo, aunque la distribución de sus capacidades varía considerablemente entre sus Estados Miembro, debido a las diferencias de su desarrollo técnico e industrial y la relevancia que estos Estados han otorgado a la defensa. Francia es la nación con la industria más fuerte junto con el Reino Unido, aunque su salida de la UE ha mermado considerablemente esta base. Le sigue Alemania e Italia. Un poco más alejado se encuentra naciones como Suecia y España, y posiblemente Holanda. La industria de defensa de Europa Central y del Este es considerablemente inferior. Esto se debe a su dependencia de la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas —en adelante, URSS— y su elevada obsolescencia como se pudo observar tras la caída del muro de Berlín, lo que ha exigido una importante renovación, siendo Polonia y Chequia las naciones con la industria más desarrollada. Según los datos de *AeroSpace and Defence Industries Association of Europe* —en adelante, ASD—, en 2021, el sector facturaba 119.000 M€ y daba trabajo directo a 485.000 personas, contando al Reino Unido. Las inversiones en I+D estarían en torno a los 10.500 M€, un valor que parece muy bajo como se comenta más adelante. Las exportaciones del sector se situaron el 45.600 M€, aunque esta cifra registra también el comercio intracomunitario.

---

<sup>44</sup> Aunque el autor no especifica cómo ha obtenido este número, posiblemente proceda de los porcentajes estimados por Hartley.

**Tabla 1**  
Principales empresas europeas de defensa en 2021

No.	Empresa	Sector	Nación	Ventas totales (M\$)	Ventas defensa (\$ M)	Ventas defensa sobre total %
6	BAE Systems	Todos	United Kingdom	24020	24714	97,0
11	Airbus	Aero	Trans-European	11990	56893	21,0
13	Leonardo	Todos	Italy	11160	15286	73,0
14	Thales	Electronica.	France	9050	19365	47,0
22	Rolls-Royce	Aero	United Kingdom	4870	15159	32,0
25	Safran	Aero	France	4510	18805	24,0
27	Rheinmetall	Terrestre	Germany	4240	6697	63,0
30	MBDA	Aero	Trans-European	4050	4094	99,0
31	Naval Group	Naval	France	3750	3788	99,0
32	Dassault Aviation Group	Aero	France	3720	6257	59,0
36	Saab	Aero	Sweden	3390	3848	88,0
39	Babcock International Group	Servicios.	United Kingdom	3180	5678	56,0
47	Fincantieri	Naval	Italy	2660	6701	40,0
48	CEA	Atómica	France	2520	5756	44,0
55	ThyssenKrupp	Naval	Germany	1990	40400	4,9
62	Sercos Group	Todos	United Kingdom	1730	5449	32,0
68	PGZ	Todos	Poland	1490	1655	90,0
69	Melrose Industries (ant. GKN)	Terrestre	United Kingdom	1470	11244	13,0
70	Krauss-Maffei Wegmann	Terrestre	Germany	1410	1482	95,0
78	Hensoldt	Elect.	Germany	1270	1376	92,0
80	QinetiQ	R&D	United Kingdom	1240	1638	76,0
83	Nexter	Terrestre	France	1190	1254	95,0
84	Navantia	Naval	Spain	1180	1241	95,0
S	Devonport Royal Dockyard (Babcock International Group UK)	Naval	United Kingdom	1010	1014	100,0
95	Meggitt	Aero /Terr.	United Kingdom	980	2159	46,0
100	Kongsberg Gruppen	Naval	Norway	900	2719	33,0

Fuente: SIPRI.

Las características citadas en el anterior apartado determinan, en gran medida, la estructura general del sector formado por un reducido número de grandes empresas, contratistas principales que disfrutaron de una cuota considerable del mercado, entre las que hay que destacar *BaE Systems*, *Thales*, *EADS* y *Leonardo*. Estas cuatro empresas son los principales proveedores de sistemas de armas. Se estima que dos tercios de los ingresos del sector se concentran en estas empresas. Se trata de actores más globales que europeos que tiene un gran número de empresas subsidiarias fuera de la Unión Europea (Belin *et al.* 2017). Les siguen alrededor de unas cien empresas de tamaño medio que participan habitualmente como suministradores de subsistemas. Por último, existe un vasto número de pequeñas empresas que proporcionan servicios y componentes muy específicos que la Comisión Europea estima en torno a 1.350 y cuya facturación se estima en torno a los 36.000 M€ (Ballester 2013, 64)<sup>45</sup>.

Estas pequeñas y medianas empresas (PYMEs) constituyen una fuente importante de tecnologías y productos innovadores, aunque su capacidad de operar en defensa es limitada. Esto se debe a que, en primer lugar, la Administración tiene que confiar en empresas con una solvencia reconocida en sus programas de obtención, cuando el suministro y mantenimiento se prolongará durante años, algo difícil de confiar a estas empresas de vida más azarosa. En segundo lugar, sus capacidades técnicas e industriales están muy especializadas, lo que limita su participación en la cadena de suministro. Además, los menores costes de transacción de una relación a largo plazo entre el contratista principal y sus suministradores, limita la apertura de esta cadena a posibles competidores. En tercer lugar, sus actividades de I+D se enfrentan a indivisibilidades (tamaño del equipo investigador, instalaciones) que acotan su participación a proyectos pequeños. Además, el riesgo de estos proyectos suele ser mayor y su rentabilidad media inferior, lo que dificulta su financiación. Finalmente, sus propuestas pueden ser imitadas por el contratista principal, obviando sus derechos de propiedad intelectual, lo que reduce el atractivo de este mercado.

En general, la industria europea tiene un tamaño menor y un número de empresas mayor que los EE. UU. lo que sugiere la necesidad y la oportunidad de una reestructuración que aumente su eficiencia.

Las cifras de España, según el informe de KPMG de 2021 sobre el Impacto Económico y Social de la Industria de Defensa, Seguridad, Aeronáutica y Espacio, muestran que nuestra industria representa solo el 5,65% de la facturación europea y el 4,89% de la mano de obra empleada en el sector. Se trata, pues, de una cuota relativamente pequeña. En 2020 la industria española facturó 6.724 M€, lo que representa el 0,56% del PIB, del que aproximadamente el 46% corresponde a compras del Ministerio de Defensa. El sector empleó a 23.710 personas. Esta cifra supone el 0,12% de la fuerza

---

<sup>45</sup> Esta distribución de tamaño sigue la ley de Gibrat y suele ser de tipo log-normal o exponencial (Martí 2020a).

laboral española y el 1,034% del sector industrial tomando como referencia los datos del Instituto Nacional de Estadística —en adelante, INE— de ese año. El tamaño medio de las grandes empresas españolas también es considerablemente inferior al de los países más avanzados de la UE.

El sector aeroespacial incluye la fabricación de aviones de ala fija y ala rotatoria (helicópteros) de combate, entrenamiento, transporte o reabastecimiento en vuelo; motores; misiles y sistemas espaciales. Las principales empresas incluyen a *BAE Systems*, *EADS*, *Dassault Aviation*, *Eurofighter GmbH*, y *Saab*. Las empresas de helicópteros son *Augusta/Westland* y *Eurocopter*. De menor entidad es *Alenia Aeronautica*. La fabricación de motores incluye *Rolls-Royce* y *Safran* y dos empresas más pequeñas *MTU* y *Avio*. El grupo *MBDA* es la segunda empresa más importante del mundo en el área de misiles.

El sector de electrónica militar incluye la producción de sistemas de defensa aérea, radares, sonares, equipos de visión nocturna, equipos de navegación, aviónica y sistemas de mando, control y comunicaciones. Aparte de *Thales* y *Selex Sistemi Integrati* (parte del grupo *Leonardo*), hay que citar a *Indra*, *Ultra* y *Selex Galileo*. Las empresas del sector aéreo, naval y terrestre disponen también de capacidades en electrónica. Existe un gran número de competidores a escala mundial en este segmento del mercado dado el carácter dual de sus productos.

El sector terrestre produce sistemas de artillería, carros de combate, vehículos de infantería acorazados, armas ligeras y diversos tipos de munición. Se trata de un sector donde los proyectos de I+D y los proyectos de colaboración multinacionales son pocos. Este sector ha visto como la demanda de ciertos sistemas como carros de combate y piezas de artillería ha disminuido debido a los cambios geoestratégicos. Entre las empresas más importantes hay que citar a *KNDS* (fusión de *Krauss-Maffei Wegmann* y *Nexter*), *Rheinmetall Defence*, *Iveco Defence Vehicles*, *Patria*, *BAE Land & Armaments*, *Diehl* y *General Dynamics*.

El sector naval produce buques de superficie y submarinos e incluye portaaviones y naves de propulsión nuclear. Los productos más competitivos son de origen francés y alemán al ser barcos de menor porte que los ingleses y norteamericanos. La colaboración en programas conjuntos también ha sido escasa en este segmento. La industria auxiliar incluye la producción de torpedos, cañones, sonares, radares y sistemas de combate constituyendo estos componentes en ocasiones dos tercios del valor final del producto. Las empresas más importantes son *BAE*, *DCNS* y *ThyssenKrupp Marine Systems*. *Fincantieri* y *Navantia* son las otras dos grandes empresas del sector.

Las capacidades industriales anteriores se complementan con organismos públicos nacionales de investigación entre las que hay que citar *QinetiQ* (antigua *DERA*), *CEA*, *FOI*, *TNO*, *INTA*, *ONERA*. Estas organizaciones disponen una infraestructura importante para la realización de pruebas y ensayos esenciales para verificar las



prestaciones y la operatividad de los equipos de defensa. Se trata de un área donde parece existir igualmente un excesivo número de organizaciones realizando tareas similares.

### 3.3.5. *Debilidades del sector*

A pesar de tener Europa un abanico bastante completo de capacidades para suministrar la mayoría de los productos y servicios que precisa la defensa, entre los que hay que incluir la investigación y el análisis, la producción de equipos y sistemas, los servicios técnicos, el apoyo operativo y los servicios logísticos, se observan limitaciones que comprometen la deseada autonomía estratégica y que se comentan a continuación.

El sector aeroespacial y electrónico tienen un catálogo de productos más globalizado y diversificado en comparación con las empresas del sector terrestre y naval que tienen un catálogo más especializado. El sector terrestre y naval muestra una mayor dispersión, lo que ofrece margen para una reestructuración que mejore su eficiencia. No obstante, la consolidación industrial que precisan estos dos últimos sectores ha sido frecuentemente bloqueada por los Estados Miembro. Este sector es el más avanzado, aunque es débil en aviones de combate, bombarderos, aviones de alerta temprana, satélites, misiles balísticos intercontinentales, sistema de defensa antimisiles balísticos y vehículos no tripulados, así como la tecnología de motores. Aunque en helicópteros, misiles y motores son buenos exportadores, en aviones de combate no logran competir con los EE. UU.

El sector terrestre es capaz de proporcionar los principales sistemas como artillería, carros de combate, vehículos de infanterías acorazados y armas ligeras, así como munición. Sin embargo, el número de productores parece excesivo para su corta producción.

El sector naval es capaz de producir buques de superficie y submarinos que incluye submarinos y portaaviones con propulsión nuclear. Los productos más competitivos de este sector son de origen francés y alemán, aunque el sector muestra también un exceso de capacidad.

El sector de electrónica militar tiene una fuerte dependencia de componentes de origen norteamericano. En ciberdefensa, una capacidad clave para operar en red, Europa depende de equipos *hardware*, y es menos avanzada que los EE. UU. con empresas como McAfee, CISCO, Kaspersky o Symantec. Se trata de capacidades técnicas e industriales que son claves para poder operar en red (*European Parliament* —en adelante, EP— 2013, 46).

A nivel de componentes, Europa depende de Norteamérica en el sector aeroespacial como se puede ver en su exportación a Europa de turbinas de propulsión para

barcos *Frégate Multioi-Mission* (en adelante, FREMM) y fragatas F-100, motores para el avión Gripen y aviones MALE *Unmanned Air Vehicle* (UAV)/*Unmaned Combat Air Vehicle* (UCAV) (EP 2013, 53). También se depende en la cadena de suministro de empresas norteamericanas especializadas en satélites y aviones no tripulados (donde también se depende de Israel). En tierras raras, necesarias para la fabricación de componentes electrónicos, se depende de China. En fibra de carbono se depende de los EE. UU. y de Japón, aunque la exportación de este material para defensa por parte de este último ha estado prohibida hasta hace poco. Igualmente se depende de los EE. UU. en semiconductores y productos de radiofrecuencia, importantes para los equipos de guerra electrónica y los perturbadores de dispositivos explosivos improvisados (EP 2013, 55 y 56). Según Bockel (2017), los EE. UU. desempeñan un papel especialmente importante en los mercados del Reino Unido, Gran Bretaña, España y otros países pequeños de la Unión Europea (UE) en misiles, equipos electrónicos, radares y equipos de comunicaciones.

El principal reto de su industria para superar estas debilidades es mantener su capacidad de desarrollo y producción y el dominio de determinadas tecnologías críticas con un presupuesto para I+D y adquisiciones bastante limitado como se mostrará más adelante.

### 3.3.6. *La base tecnológica e industrial rusa y china*

Un análisis de la industria rusa y china permite evaluar con más objetividad la situación de este sector. No se aborda su comparación con la industria norteamericana al ser su complejo industrial el más importante y haberse comentado ya, los apoyos que Europa requiere al no poder producir autónomamente todos los medios que precisa.

Rusia es actualmente el segundo exportador del mundo debido a sus conocimientos, capacidades industriales y calidad de su armamento, a pesar de haber pasado ya tres décadas de la disolución de la Unión Soviética. Su producción procedente de la defensa representa el 20% y da trabajo a 1,3 millones de personas, invierte 42.000 M€ en medios de defensa, incluido el I+D, lo que representa el 3,4% de su PIB. Sus exportaciones están estabilizadas en torno a 15.000 M€ s siendo los principales compradores India, China, Argelia, Vietnam, Venezuela, Azerbaiyán y Kazajistán. India y China todavía dependen de Rusia en helicópteros, vehículos acorazados, buques de guerra y motores de avión. A pesar de ello, Rusia tiene limitaciones para desarrollar algunos sistemas de armas como ha mostrado la compra de helicópteros ligeros AS350, AS550 y AS555 a Francia, los buques de asalto anfíbio franceses *Mistral* y los vehículos acorazados IVECO 65E19WM, al no existir un sistema doméstico análogo, aunque esta proporción de su arsenal es muy pequeña. La imposición de sanciones por Occidente sobre el suministro de material de defensa por los sucesos

de Ucrania en 2014 ha hecho inevitable el regreso a la producción interna. Su principal problema es la escasez de maquinaria moderna para reemplazar los bienes que actualmente importa. En este sentido, los ordenadores disponibles comercialmente han ayudado a modernizar su industria en las últimas décadas.

Sus principales exportaciones son aviones (46%), sistemas de defensa aérea (22%), sistemas de armas terrestres (18%) y sistemas navales (10%). Los aviones *Sukhoi* y *MiG* tenía una excelente reputación en el mercado internacional. Los sistemas de defensa son los denominados S-300, S-400 y *Pantsir* S-1. En vehículos terrestres destacan los carros de combate T-90. Sin embargo, sus armas sufren limitaciones. Sus vehículos necesitan mejorar sus equipos de visión nocturna, de comunicaciones y de mando y control, así como de munición y blindaje añadido. Además, carece de bombas inteligentes con capacidad de atacar objetivos con precisión. Por otra parte, se depende del suministro de turbinas de gas ucranianas y motores diésel alemanes. Rusia carece de una industria naval civil que apoye su producción militar. No obstante, sus submarinos de la clase *Kilo* son especialmente silenciosos y su versión posterior el modelo *Kronstadt* posee capacidad anaerobia. Rusia dispone de misiles intercontinentales como *Topol-M*, *Yars* y *Bulava* y ha desarrollado perturbadores para el espectro completo de sensores de Occidente.

Sus necesidades de modernización son amplias e incluyen: la electrónica militar, las imágenes térmicas<sup>46</sup>, la aviónica, motores de aviones y barcos, generadores y transmisores de potencia eléctrica, vehículos no tripulados, helicópteros ligeros, nueva maquinaria y equipos para la industria de defensa y aeroespacial. Sin embargo, el contexto económico no favorece la modernización dado el estancamiento estructural de su economía, así como el envejecimiento de su personal, la emigración de sus científicos e ingenieros y el aislamiento que sufre por el conflicto de Ucrania. Esto acrecienta el coste de competir con la OTAN.

El desarrollo de la industria de defensa china ha sido un proceso largo y complejo hasta lograr ser competitiva. Su política industrial se ha orientado hasta época reciente, a introducir, digerir, asimilar y re-innovar sobre tecnologías procedentes del exterior para compensar su atraso tecnológico. Con este fin, China exige transferencias de tecnología y la asociación con empresas locales (*joint venture*) para acceder a su mercado interno. No obstante, su escaso respeto a la propiedad intelectual ha frenado la colaboración exterior. Otra forma de absorber tecnología ha sido enviar estudiantes a las naciones más avanzadas.

---

<sup>46</sup> La tendencia rusa es hacia productos robustos, simples y eficientes, no necesariamente con la última tecnología. Por ejemplo, sus aviones son muy maniobrables, pero más detectables. Sus limitaciones en electrónica y visión nocturna se manifiestan en su compra de cámaras a Thales o la colaboración con Sagem en navegación inercial o sus problemas con los intensificadores de imagen (Ecorys, 2010).

El esfuerzo masivo y concertado de China para modernizar y mejorar esta industria le ha dotado de importantes capacidades científicas y tecnológicas con las que está logrando importantes éxitos como el aterrizaje en la luna, el ataque en el espacio, superordenadores, aviones, helicópteros, aviones no tripulados, portaviones, fragatas y destructores. En 2022 su presupuesto de defensa ascendía a 229.000 M\$, aunque no publica información sobre compras de material o personal empleado, una cifra próxima a los 214.000 M€ de la UE en 2021. A pesar de ello, China solo posee limitaciones para realizar I+D en la frontera de la ciencia y la tecnología y los productores de armamento occidentales continúan superando a China en muchos ámbitos. Además, en China persisten problemas como estructuras de planeamiento que se superponen a una amplia corrupción, fragmentación burocrática y, más importante, la ausencia de competencia interna.

Su ambicioso plan de modernización, en línea con la Revolución de los Asuntos Militares, pretende estar a la par con las grandes potencias, lo que supone todo un reto industrial. La autonomía productiva se considera indispensable para su seguridad protegiendo la integridad de sus procesos industriales y explotando las oportunidades proporcionadas por la industria foránea. En este sentido, los componentes y sistemas foráneos solo se integran temporalmente para resolver sus debilidades industriales. Esta base industrial está formada por diez conglomerados entre los que hay que citar *Aviation Industry Corporation of China* (AVIC) y *China North Industries Corporation* (NORINCO), esta última con 900.000 empleados (Ecorys 2010). A esto hay que añadir la entrada de industrias privadas en defensa como *Lenovo* o *Huawei* que dan con frecuencia apoyo a los programas de I+D y a la producción estatal. Hay que señalar que su capacidad de innovar y alcanzar la calidad de producción logradas por las naciones más avanzadas es cada vez más patente.

Su base tecnológica e industrial es fuerte en áreas como la construcción naval y los vehículos acorazados, pero más débil en el sector aeroespacial. Pero, no hay garantías de que China tenga éxito y alcance los objetivos de desarrollo o que el desarrollo de esta base se logre con la rapidez planeada. La posición privilegiada de su industria estatal recorta su dinamismo y su aislamiento, respecto de otras empresas, complica su modernización. La extensión de su dependencia de insumos procedentes de Rusia, como por ejemplo en el sector naval, demuestra su incapacidad para cumplir expectativas sobre hitos y la velocidad a la cual Pekín intenta alcanzar sus objetivos de desarrollo y producción. En cualquier caso, China se enfrenta a problemas que ralenticen su crecimiento conforme madura su economía y tiene que hacer frente a cuestiones que precisan de la innovación como un coste creciente de mano de obra o el envejecimiento de su población.

La exportación de material militar alcanzó los 2.900 M\$ en 2015. Sus principales mercados son Asia, Oriente Medio y África. Muchas de las transacciones han sido a precio de «amigo» motivado por razones políticas y para asegurar las relaciones con

países ricos en petróleo o minerales como Nigeria, Sudan o Zimbabue. Sus principales exportaciones incluyen submarinos, aviones no tripulados, el avión de combate JF-17 basado en el *Mig 33* ruso, misiles antibuque C-801 y C-802, entrenadores K-8 y aviones de combate F-7MG, y vehículos acorazados de transporte de personal WZ-551. Además, ha desarrollado aviones de combate como el J-10, J-20 y J-31 con un potencial considerable para competir con Occidente y Rusia. China también lidera el suministro de rifles de asalto, munición, morteros y armas similares en el África subsahariana, aunque solo vende a un número pequeño de naciones. China todavía lucha por estar a la par con Occidente en sistemas de armas avanzados como aviones de combate, armas de precisión, aviones de alerta temprana y sistemas de defensa aérea de amplia cobertura<sup>47</sup>. Muchas veces los compradores de productos chinos extraen componentes de este país, dada su menor fiabilidad y capacidad, y los sustituyen por componentes procedentes de Occidente o Rusia. Sus éxitos de exportación frente a sus rivales europeos y rusos caen en el nicho más inferior, es decir, naciones de África o Sudamérica para las que la cuestión económica es significativa.

### *3.3.7. El impacto de la cuarta revolución industrial*

La transformación digital de las sociedades avanzadas está conduciendo a un cambio significativo de los métodos de desarrollo y producción de nuevos bienes y servicios, algo a lo que no es ajeno el sector industrial de la defensa, el cual se encuentra ante importantes retos. En efecto, el enorme desarrollo industrial civil experimentado en las últimas décadas, debido a la demanda masiva de bienes y servicios no militares como por ejemplo la aviación comercial, los ordenadores o la maquinaria industrial, está haciendo que la industria de defensa dependa, cada vez más, de las tecnologías civiles, lo que le obliga a atender al desarrollo de aquellas con posible aplicación a la defensa<sup>48</sup>. Esto es necesario porque las cantidades dedicadas al I+D en defensa son, hoy en día, comparativamente menores a las de la guerra Fría y las del sector civil, lo que disminuye su capacidad de desarrollar tecnologías de carácter marcadamente disruptivo y con potenciales efectos de desbordamiento<sup>49</sup>. Estos menores presupuestos

---

<sup>47</sup> Entre las debilidades chinas se puede citar la carencia de bombarderos pesados, grandes aviones de transporte y aviones de alerta temprana o de portaviones. Su sistema de localización por satélite tiene también prestaciones limitadas, al igual que su capacidad de certificar aviones (Ecorys 2010). Nótese que el embargo de armas de Occidente a China desde 1989 continúa en vigor.

<sup>48</sup> Este podría ser el caso de la inteligencia artificial donde la industria civil (como Google, Microsoft, IBM, Apple, Intel, Amazon, Facebook) está invirtiendo una enorme cantidad de recursos para conducir vehículos autónomamente, reconocer imágenes, buscar información en la red, gestionar la logística, diagnosticar enfermedades o traducir textos.

<sup>49</sup> Esta dependencia civil plantea algunos problemas, ya que las empresas suelen variar su tecnología con agilidad cuando el cambio le supone economías y productos mejores, lo que puede hacer que los sistemas militares no dispongan de las mismas para el mantenimiento, algo factible en los sistemas de larga vida. Esto obliga a mantener en ocasiones activos industriales obsoletos.

significan también que las empresas solo podrán invertir en tecnologías críticas para algunas partes del sistema, empleando tecnologías civiles para el resto.

Las tecnologías civiles de interés para la defensa incluyen microelectrónica, computación avanzada (incluida la computación cuántica), robótica y sistemas autónomos, inteligencia artificial, biotecnologías y ciencias de la vida, ciencia de materiales avanzados incluida la nanotecnología, sistemas de información y comunicaciones, sensores y procesamiento de señal, fuentes de energía o energía dirigida. Estas tecnologías son claves para algunas funciones y sistemas militares como guerra electrónica, misiles, defensa antimisil, explosivos, motores y elementos de propulsión, sistemas de guiado y navegación, armas nucleares o sistemas para el espacio.

Particularmente importante son los avances en las tecnologías de la información y las comunicaciones que afectan a todos los aspectos de la fabricación desde el diseño al control de la producción, al modelado y la simulación, a la integración de la empresa y las prácticas de negocio, a las comunicaciones, a las estructuras organizativas y a la formación y el entrenamiento (National Research Council 1999, 11). En este sentido, se habla de una cuarta revolución industrial, conocida popularmente como industria 4.0, que incluye un amplio conjunto de estas tecnologías para conseguir el procesamiento y la comunicación masiva de datos que logre una producción más eficiente. Su difusión y abaratamiento puede facilitar la entrada al sector de defensa de un mayor número de empresas, al reducirse la escala mínima de producción para ser eficiente.

Los avances en la fabricación civil de especial interés para la defensa, según el *National Research Council* (1999, 48), son las siguientes: contabilidad de la fabricación, diseño de productos, procesos de fabricación, tecnologías de fabricación compatibles con el medio ambiente, organización del negocio y tecnologías de la información y las comunicaciones. La creciente complejidad de los productos de defensa está haciendo que la integración de sistemas, el *software* y los servicios postventa constituyan su principal valor añadido en comparación con otros procesos de fabricación de menor valor como la construcción del armazón o la metalurgia. Para ello son clave el uso de estas tecnologías asistidas por ordenador como la ingeniería o la gestión de repuestos con el fin de mantener a un coste razonable la prolongada vida de estos sistemas.

### 3.3.8. *Resumen*

Las capacidades mundiales de producción de medios de la defensa se concentran en los EE. UU., Reino Unido, Francia, Alemania e Italia y representan el 75% de la producción global de armamento. La complejidad de estos sistemas actuales, el tamaño de su cadena de valor unido a la globalización de la economía ha generado una creciente interdependencia industrial que hace cada vez más difícil su fabricación autárquica.

El problema es que los europeos se encuentran incapaces de eliminar o reducir sustancialmente su dependencia de algunos suministradores extranjeros. En este sentido, pueden reemplazar una forma de dependencia (productos terminados) por otra (subsistemas, componentes y tecnologías militares críticas) sin un avance significativo en su autonomía. Esto se debe a las debilidades de sus base tecnológica e industrial ya señaladas, que les impide progresar en la escalera de la producción, lo que se ha traducido, a menudo, en un armamento con prestaciones que no superan a las norteamericanas.

Además, muchos Estados Miembro poseen una infraestructura de investigación en defensa limitada y carecen de personal experto y de infraestructuras científicas y técnicas para lograr avances e investigación aplicada en muchas tecnologías críticas. Además, sufren también de una falta de capacidades en diseño, ingeniería y fabricación. El carácter exótico de muchas tecnologías de defensa, la especificidad de algunas tecnologías de fabricación avanzada sin empleo civil y las elevadas inversiones requeridas explican las dificultades que experimentan estas naciones. Esto hace que proliferen industrias enclave en las que el valor añadido nacional sobre el producto final es pequeño, como por ejemplo la aportación de componentes estructurales o el ensamblaje del producto final.

El problema que surge, en este marco, es que los beneficios de una producción europea no sobrevivan a las expectativas. Dados los elevados costes de la investigación, el desarrollo y de producción inicial, y el reducido número de unidades a fabricar, es posible que estos sistemas de armas locales tiendan a ser más caras y menos sofisticados que las que pueden importarse a otras naciones que tienen un mayor presupuesto y una mayor demanda. Ciertamente una base tecnológica e industrial, realmente europea, con un elevado grado de integración podría paliar este problema.

### **3.4. Capacidades civiles**

Como se ha visto en las secciones anteriores la soberanía y autonomía estratégica requieren determinadas capacidades militares e industriales, pues estos medios disuaden a un posible adversario de poner en peligro los intereses nacionales o resuelven favorablemente un conflicto armado, al realizar las misiones con eficacia y neutralizar, si fuera necesario, las capacidades militares de dicho adversario. Pero también se requieren otras capacidades de carácter no militar, o si se quiere civil, para garantizar dicha soberanía y autonomía. En esta sección se analizan las que parecen más relevantes.

#### *3.4.1. Garantizar el suministro de materias primas*

Como ya se ha señalado, ciertas materias primas resultan esenciales para la UE, pues su falta de suministro puede tener importantes efectos negativos sobre sus ciu-

dadanos. Esto incluye las materias necesarias para la producción de muchos bienes y servicios, alguno de ellos críticos como las usadas para producir energía (carbón, petróleo, gas, etc.), así como otras materias esenciales en algunos procesos productivos como el litio en las baterías. La no existencia de estas materias en la UE obliga a adquirirlas a terceros países a través del comercio.

Particularmente crítico es el suministro de gas natural, ya que Europa ha apostado por una red de suministro basado en gaseoductos (en vez de usar gas natural licuado) procedente principalmente de Rusia y en menor medida de Noruega y Argelia. Estas tres naciones suponen el 75% de las importaciones de gas de la UE. El problema es que esta infraestructura ha sido muy costosa y ha llevado mucho tiempo construirla, por lo que resulta especialmente difícil sustituirla (EPRS 2020).

Para garantizar este suministro existen varias opciones como: 1. tener una base de proveedores suficientemente amplia y fiable; 2. la sustitución por otras materias que puedan realizar una función similar como por ejemplo la producción de energía mediante fuentes renovables como la eólica, la solar, o la hídrica frente a la importación de energía fósil, aunque esto no siempre es factible, 3. la constitución de reservas estratégicas que eviten cuellos de botella en el suministro y 4. el reciclado de estos materiales que reduzca la necesidad de importarlos de nuevo, dentro del concepto actual de economía circular cuyo fin es la reutilización, el reciclaje y el uso compartido de ciertos bienes.

#### *3.4.2. Garantizar las producciones industriales estratégicas*

Igualmente existen otros sectores industriales que proporcionan productos y tecnologías que son críticas para el funcionamiento de la sociedad actual. Sin embargo, este carácter crítico es contingente, pues una determinada tecnología, método de producción o producto puede ser en ocasiones crítico y en otras no.

Esto depende de varios factores. Así una gran demanda con escasez de oferta puede convertir en estratégico algún producto. Este ha sido lo que ha ocurrido por ejemplo con la pandemia del COVID-19 donde la falta de medios, como respiradores, mascarillas o vacunas, ha provocado contagios, ha retardado la cura de los enfermos y en algunos casos ha provocado la muerte innecesaria de muchas personas. Otro ejemplo es la microelectrónica cuyo suministro externo está provocando problemas en la industria de la automoción.

Sin embargo, el elevado coste de mantener las capacidades industriales estratégicas hace que se tenga que evaluar cuidadosamente las decisiones en esta materia, examinando su criticidad, su coste económico frente a su adquisición en el exterior o la fiabilidad de sus suministradores con el fin de elegir la opción más adecuada. Esto hace necesario efectuar revisiones anuales de infraestructuras industriales críticas y las medidas que se deben tomar para que los europeos dispongan de los bienes y servicios que precisan.



### *3.4.3. Garantizar un comercio libre y justo*

Europa es plenamente consciente de las ventajas del comercio entre naciones y desea que este comercio sea libre, sujeto a una regulación mínima. Pero también desea que sea un comercio justo en el que las naciones no usen medidas ilegales para favorecer su comercio o entorpecer el comercio con otras naciones. En este sentido, Europa aboga por la protección de los derechos de propiedad intelectual, o la definición de normas y estándares en organismos multilaterales donde todas las partes tengan voz para llegar a acuerdos como puede ser la Organización Mundial del Comercio.

Un aspecto importante en esta cuestión es el desarrollo del comercio digital que plantea cuestiones importantes que deben resolverse para evitar el aprovechamiento indebido de una ventaja tecnológica o económica en esta materia, como por ejemplo empresas que comercian con Europa y cuya sede social no radica en la misma.

### *3.4.4. Proteger el medio ambiente*

Uno de los problemas actuales de la gobernanza mundial es el de los bienes comunes globales entre los que hay que citar el mar, la atmosfera, el Antártico o el espacio exterior. El problema es que se trata de bienes sobre los que no se puede ejercer derechos nacionales, pero es necesario su gobierno mundial para evitar se degraden.

En esta materia, Europa creó el 30 de octubre de 1993 la Agencia de Medio Ambiente con el fin de proporcionar información sólida e independiente sobre el medio ambiente para aquellos interesados en desarrollar, adoptar, implementar y evaluar políticas medioambientales. Sin embargo, la Agencia no tiene potestad para llevar por sí misma políticas en esta materia.

La protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático, en cualquier caso, requiere una acción concertada a nivel mundial. La organización de Naciones Unidas está intentando llegar a acuerdos en esta materia mediante la firma de Tratados como el Acuerdo de París de 2015. Se trata de un área en la que Europa ha tomado un fuerte liderazgo como se verá en el próximo capítulo.

### *3.4.5. El empleo de sanciones*

La política de sanciones para sostener la seguridad internacional, defender los derechos humanos y los estándares democráticos tiene también una larga tradición en Europa. Esta política ha sido reforzada con la CSDP. Así se ha pasado de 6 sanciones en 1991 a 30 en 2018. Si bien en el pasado, esto suponía embargos comerciales totales, hoy en día, éstas se centran la congelación de activos y prohibición de visados a personas y compañías con el ánimo de influir en los gobiernos y evitar

costes humanos a la población. Otras sanciones incluyen embargo de armas, medidas financieras, prohibición de vuelos y envíos, restricciones sobre exportación/importación de bienes, suspensión de ayudas y préstamos al desarrollo o retirada de preferencias comerciales. Aunque sus efectos no siempre están claros, tienen un importante efecto secundario al disuadir a otros actores de un comportamiento similar.

El problema es que estas sanciones requieren la unanimidad para aplicarse (Artículo 31 del TEU), algo que se puede observar con claridad en las sanciones que está aplicando la UE a Rusia por su invasión a Ucrania.

La UE ha desarrollado también legislación desde 1996 para proteger a ciudadanos y empresas cuando los EE. UU. aplican sanciones extraterritoriales por comerciar y tratar con naciones que están sancionados por ellos. Entre las multas, se puede citar a *BNP Paribas* por violar sanciones norteamericanas a Cuba o empresas europeas que trabajan en el gasoducto *Nord Stream 2*.

#### 4. ACTUACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA PARA PROMOVER SU SOBERANÍA Y AUTONOMÍA

En este capítulo se examina las actuaciones más recientes de la Unión Europea para promover su soberanía y autonomía estratégica tratando en primer lugar las relacionadas con la defensa para abordar después las relativas a acciones no militares (civiles) también imprescindibles para alcanzar este objetivo.

La UE ha intentado afrontar los problemas y limitaciones de su base tecnológica e industrial de defensa, y ha ido elaborando diversos documentos, directivas y regulaciones destinadas a potenciarla, retrotrayéndose el primero al año 1994<sup>50</sup>, aunque la falta del adecuado marco político limitó el éxito de estos intentos iniciales<sup>51</sup>. Un paso importante fue la elaboración por la Comisión en 2019 de dos importantes directivas. La primera sobre contratación pública en el ámbito de la seguridad y la defensa (2009/81/EC) y la segunda sobre el comercio intracomunitario de material militar (2009/43/EC) para facilitar su exportación entre los Estados Miembro<sup>52</sup>. Otro avance significativo se produjo en junio de 2013 con la Comunicación de la Comisión —en adelante, COM— «Hacia un sector de la seguridad y la defensa más competitivo

---

<sup>50</sup> COM (94) 319 final, COM (96) 10 final; COM (1997) 583 final; COM (2006) 779 final; COM (2003) 113 final; COM (2007) 764 Final.

<sup>51</sup> La invocación potestativa del citado artículo 346 ha limitado su capacidad para vigilar la competencia y desarrollar políticas industriales europeas en esta materia.

<sup>52</sup> El estudio que realizó la Comisión en 2014 señalaba que una parte considerable de los gastos de defensa todavía se realizaba al margen de la Directiva de contratación y que, en valor, solo un 10% de los contratos eran adjudicados a empresas extranjeras (Järvenpää 2019).

y eficiente»<sup>53</sup>. En ella se identificaban los principales problemas del sector entre los que hay que citar la importancia de la seguridad de suministro, el acceso a tecnologías críticas y a la soberanía operativa y reseñaba los problemas de la fragmentación del mercado y la duplicación de capacidades, organizaciones y gastos. El documento planteaba también acciones destinadas a solventarlos agrupadas en torno a siete ejes: el reforzamiento del mercado interno de la defensa, la promoción de una industria más competitiva, la explotación del uso dual de la investigación y el refuerzo de la innovación, el desarrollo de capacidades industriales, acciones en el espacio y la defensa, la aplicación de las políticas energéticas de la UE y sus instrumentos de apoyo en el sector de la defensa, y el reforzamiento de la dimensión internacional de la industria. Su principal problema es que estas acciones carecían de financiación que ofreciera incentivos adecuados para llevarlas a cabo. El documento hacía una declaración sobre la autonomía estratégica más ambiciosa al señalar que «*Europa tiene que asumir sus responsabilidades sobre su propia seguridad y para la paz y estabilidad internacional en general. Esto necesita cierto grado de autonomía estratégica. Para ser un socio fiable y creíble, Europa tiene que ser capaz de decidir y actuar sin depender de las capacidades de terceros*». Tras su publicación se produjeron cuatro avances importantes que han supuesto un cambio de contexto significativo y que se comentan a continuación.

#### 4.1. Una estrategia global

El primero fue la publicación, en junio de 2016, de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea (en inglés *European Union Global Strategy* —en adelante, EUGS), una estrategia más ambiciosa que la anterior y que lleva como subtítulo «Una visión compartida y una acción común para una Europa más fuerte». En ella se establecían cinco áreas prioritarias para reforzar la política exterior y de seguridad de UE, lo que supone una referencia importante para identificar las capacidades europeas<sup>54</sup>. El documento hacía de nuevo énfasis en la autonomía estratégica al afirmar que «*Una industria de defensa europea sostenible, innovativa y competitiva es esencial para la autonomía estratégica de Europa y para una CSDP creíble*». Un plan para implementar esta estrategia fue propuesto por el Alto Representante en noviembre (HR/VP 2016) en el que se detalla algo más el nivel de ambición de la Unión que se puede resumir en la protección de los ciudadanos, la respuesta a crisis y conflictos externos y el reforzamiento de la capacidad de sus socios.

---

<sup>53</sup> COM (2013) 542 final. Sobre su implementación ver COM (2014) 387 Final. Un resumen de la contribución más reciente de la Comisión a la defensa europea se puede encontrar en COM (2022) 60 final.

<sup>54</sup> Otros acuerdos importantes relacionados con la CSDP en 2014 han sido una Estrategia de Seguridad Marítima, un marco de política de ciberdefensa, y un marco de política para una cooperación en defensa sistemática y a largo plazo. En abril de 2016 se acordó un marco conjunto para contrarrestar las amenazas híbridas en clara referencia a las tácticas empleadas por la Federación Rusa.

En él se identifican posibles misiones y trece acciones concretas para alcanzar dicho nivel. Este plan fue favorablemente recibido por el Consejo de Asuntos Exteriores, y sería adoptado un mes después por los líderes europeos.

Como parte de esta nueva visión, la OTAN y la UE firmaron una declaración conjunta en la cumbre de Varsovia de 2016 articulando el deseo de «*dar nuevo ímpetu y substancia a la colaboración estratégica OTAN-EU*» que incluía 42 propuestas concretas de implementación en siete áreas<sup>55</sup>. El Alto Representante presentó en noviembre, en colaboración con la Agencia Europea de Defensa, el Plan de Acción para una Defensa Europea o ECAP en inglés (EC 2016) con el ánimo de profundizar en la cooperación, poner en común y compartir recursos, aumentar las capacidades conjuntas y lograr un sector industrial más fuerte. Este plan incluía la creación de un Fondo Europeo de Defensa como se comenta más adelante. En junio de 2017 se pondría en marcha, otro elemento esencial, la Capacidad de Planeamiento y Conducción Militar (MPCC en inglés) un órgano que se integró en 2019 con la Capacidad de Planeamiento y Conducción Civil (CPCC) en la denominada *Joint Support Coordination Cell* (o JSCC).

#### 4.2. La Cooperación Estructurada Permanente

El segundo paso ha sido la materialización en diciembre de 2017 de la denominada Cooperación Estructura Permanente (PESCO), una decisión del Consejo que ha sido suscrita por los 25 Estados Miembro con la excepción de Dinamarca y Malta<sup>56</sup>. Recogido originalmente en el artículo 42.6 del Tratado de Lisboa, resulta clave para consolidar la Europa de la defensa. Su fin es lograr una mayor coherencia, continuidad, coordinación y colaboración para alcanzar una defensa y seguridad común, así como un paquete de fuerzas que abarque el espectro completo de necesidades en esta materia, para afrontar las misiones más severas aportando unas capacidades militares con un mayor nivel de exigencia. Esta Cooperación se desarrollará basándose en una lista de objetivos y compromisos comunes para cubrir el nivel de ambición establecido en la Estrategia Global, favoreciendo así la independencia estratégica de la UE. Se han acordado veinte compromisos legalmente vinculantes para invertir, planear, desarrollar y operar las capacidades de defensa que se precisen.

Los compromisos comunes ambiciosos y más vinculantes asumidos por los Estados participantes se recogen en el artículo 2 del protocolo número 10 que figura en los anexos al Tratado de Lisboa. Estos son: a) cooperar para lograr el nivel de inversio-

---

<sup>55</sup> Una nueva declaración se efectuó en julio de 2018.

<sup>56</sup> Pensado inicialmente para unos pocos Estados Miembro interesados en ser más activos en esta materia, el deseo alemán de ser inclusivos, no dejando fuera a nadie, ha supuesto una rebaja significativa de los compromisos y una redacción más ambigua de los mismos, aunque es probable que, con el tiempo, se acuerden compromisos más exigentes. Un análisis detallado de esta institución puede encontrarse en Fiott (2017).

nes en equipos de defensa fijado como objetivo, b) compartir, y en su caso especializar los medios y capacidades, c) tomar medidas concretas para mejorar la disponibilidad, interoperabilidad, flexibilidad y despliegue de las fuerzas, d) trabajar conjuntamente para reducir las carencias encontradas en el mecanismo de desarrollo de capacidades, y e) tomar parte en el desarrollo de los programas de equipamiento europeos en el marco de la Agencia Europea de Defensa.

El grado de cumplimiento se evalúa anualmente por el Alto Representante, sobre el Plan Nacional de Implementación de los compromisos vinculantes acordados, presentado por los Estados Miembro, en la denominada Revisión Anual Coordinada de la Defensa (CARD en inglés). En ellos se deberán explicar las acciones concretas que se llevarán a cabo para cumplirlos y cómo satisfarán los objetivos más precisos que se establezcan en cada una de las etapas definidas (actualmente están previstas dos 2018-2020 y 2021-2025). La presentación de estos planes nacionales permite una transparencia completa y la apertura a los comentarios y sugerencias de los socios para una cooperación más efectiva. De esta forma se pretende racionalizar los medios existentes y abandonar los que están duplicados o no sean interoperables. Esta planificación integrada es también necesaria para establecer el marco de recursos compartidos (*pooling and sharing*) que asegure el despliegue y la interoperabilidad en las futuras misiones de la UE (Solana 2015, 16).

Estos compromisos facilitarán el desarrollo de capacidades de defensa europeas, que se pretende lograr a través de un amplio conjunto de proyectos entre los Estados Miembro participantes bajo la autoridad del Consejo Europeo. Su gestión está a cargo una Secretaría compuesta por el Servicio de Acción Exterior, el Estado Mayor de la Unión Europea y la Agencia Europea de Defensa. Esta gestión incluye la supervisión de sus actividades y la aprobación de los programas que potencialmente pueden recibir financiación de la UE. Actualmente se han aprobado 60 proyectos<sup>57</sup>, una cifra que parece demasiado elevada para las disponibilidades presupuestarias de Europa y de sus Estados Miembro. En cualquier caso, las capacidades desarrolladas serían propiedad de los Estados Miembro<sup>58</sup>.

La participación de terceros países en la PESCO no parece sencilla, pues la decisión del Consejo 2020/1639 establece que esta participación será una excepción más que la norma. Esta solo se autorizará cuando añada un valor substancial a los proyectos y cuando esa participación no conduzca a dependencias con dichas naciones.

---

<sup>57</sup> Ver <https://pesco.europa.eu/>. Una crítica a estos proyectos es que no afrontan las carencias en capacidades más importantes.

<sup>58</sup> Una alternativa que se propone en EP (2016, 61) sería dotar de crecientes capacidades a la propia UE de forma que pueda adquirir directamente ciertos equipos necesarios para la CSDP al igual que se ha hecho con la adquisición de satélites para los programas Galileo y Copérnico. Esta opción, aunque interesante, parece difícil de materializar mientras no se constituya un ejército europeo.

### 4.3. El Plan de Desarrollo de Capacidades

El Plan de Desarrollo de Capacidades de la UE, establecido tentativamente en 2008, se consolidó en 2018 con el lanzamiento de la EUGS. Se trata de una herramienta de planificación y toma de decisiones que haga visible las capacidades de los Estados Miembro e identifique las necesidades a corto, medio y largo plazo de forma que se aumente la coordinación y la coherencia entre los Estados Miembro participantes. Su objetivo es identificar carencias y prioridades de desarrollo de capacidades e influir así sobre los planes y programas nacionales. Para su elaboración se emplea la denominado Revisión Anual Coordinada de la Defensa anteriormente citada. Su fin es proporcionar una imagen del conjunto de capacidades, monitorizar la implementación del desarrollo de estas capacidades y de las prioridades en investigación, desarrollo y tecnologías, evaluar el estado de la cooperación de defensa en Europa e identificar oportunidades de cooperación. Esta herramienta está bajo liderazgo de la *European Defence Agency*/Agencia Europea de Defensa (en adelante, EDA) y la revisión se hace sobre una base voluntaria.

En la primera revisión completa de noviembre de 2020 se observó la insuficiencia de las capacidades actuales para el nivel de ambición establecido, una relativamente baja cooperación en investigación tecnológica y más de 100 oportunidades de colaboración entre los Estados Miembro. Estas se han agrupado en seis áreas de capacidad principales: carros de combate, sistemas para el soldado, buque de patrullaje marítimo, capacidades contra acceso y denegación de área (A2/AD), contramedidas frente a sistemas aéreos no tripulados, defensa en el espacio (protección de activos en el espacio que eviten la colisión y satélites de observación (Copérnico), comunicaciones gubernamentales y navegación (Galileo)) y una movilidad militar mejorada<sup>59</sup>.

### 4.4. El Fondo Europeo de Defensa

El tercer paso ha sido la creación en 2017 del Fondo Europeo de Defensa para financiar el desarrollo de capacidades de defensa europeas<sup>60</sup>, una acción contemplada en el Plan de Acción Europeo en Defensa (en inglés, *European Defence Action Plan*—EDAP)<sup>61</sup>. Su fin es aumentar la autonomía estratégica de la UE superando las limitaciones en investigación y adquisiciones de los Estados Miembro mediante el agrupamiento de sus recursos para mejorar la eficiencia de las inversiones en capacidades de defensa cuando se afrontan desde una visión plurinacional<sup>62</sup>, una cuestión ya

---

<sup>59</sup> Véase Alexandra Brzozowski, «EU lacks defence capabilities to meet “strategic autonomy” goals». EURACTIV, 23 de noviembre de 2020.

<sup>60</sup> Este Fondo fue precedido de una Acción Preparatoria en Investigación de Defensa.

<sup>61</sup> COM (2016) 950 final.

<sup>62</sup> Sobre este Fondo, ver Martí (2020a).

tratada en el apartado 0. En última instancia, se pretende reforzar la competitividad de la industria de defensa europea y promover la cooperación mediante inversiones en investigación, desarrollo y tecnologías. La financiación se extiende a toda la cadena de producción de los sistemas y equipos de defensa, es decir, la investigación, el desarrollo de prototipos y la adquisición. El Fondo dispone de dos líneas de financiación:

- La de *investigación* enfocada fundamentalmente a proyectos de investigación y tecnología (en inglés, *Research and Technology* —en adelante, R&T) para aumentar el nivel de madurez y disponibilidad de las tecnologías que precisan las capacidades militares. Las prioridades en esta materia han sido recopiladas por la Agencia Europea de Defensa en la denominada *Overarching Strategic Research Agenda* (OSRA en inglés) derivada de las agendas de investigación estratégica de los diferentes *Capability Technology Groups* (CAPTECH en inglés), por lo que los tópicos de esta línea de investigación, sobre los que se presenten propuestas, deberán ser congruentes con dichas prioridades.
- La de *desarrollo y adquisición* cuyo fin es apoyar proyectos colaborativos para desarrollar prototipos en áreas estratégicas prioritarias recogidas en el Plan de Desarrollo de Capacidades y las Actividades Estratégicas Clave (KSA en inglés) compilado por la Agencia Europea de Defensa<sup>63</sup>.

Su concesión se realiza anualmente mediante licitaciones públicas. Dado que el Fondo pretende apoyar a la PESCO, se ha acordado que el porcentaje de financiación de los proyectos relacionados con esta Cooperación reciba una financiación un 10% superior. También se ha reservado una parte para las PYMEs.

Su presupuesto para el periodo 2021-2027 es de 7.953 M€ y son elegibles aquellos proyectos en los que participen tres empresas de, al menos, dos Estados Miembro. Aunque la investigación correrá fundamentalmente a cargo de la Comisión, los proyectos de desarrollo conllevan una financiación mínima de la Comisión del 20% que se completa con la aportación de los Estados Miembro, aunque en algunos casos esta cifra puede ser superior. Esto tendría un efecto sobre la cantidad invertida por la UE que cuadruplicaría su valor. Para su gestión la Comisión creó, en enero de 2020, la Dirección General de la Industria de Defensa y el Espacio (DG DEFIS)<sup>64</sup> y se ha elaborado un reglamento 2018/1092 que entró en vigor en enero de 2019 y que ha sido sustituido por el 2021/697.

El resultado esperado es una mayor colaboración entre los Estados Miembro, así como una mayor competencia entre los consorcios cuyo efecto final será ciertamente

---

<sup>63</sup> Esta organización elabora periódicamente informes sobre actividades de tipo industrial o tecnológico, así como habilidades y competencias, cuya dependencia de actores no europeos podría poner en riesgo la libertad de acción en defensa.

<sup>64</sup> Los proyectos propuestos se aprueban por mayoría cualificada de los Estados Miembro. Su reglamento establece restricciones importantes sobre la participación de empresas extranjeras, algo que generó en 2019 una ruidosa protesta de los EE. UU. impulsado por su *lobby* empresarial.

positivo. De esta forma se espera desarrollar y adquirir conjuntamente capacidades estratégicas en defensa de forma más rápida y económica.

El Programa Anual de Trabajo lo fija la Comisión en colaboración con los Estados Miembro, el Servicio de Acción Exterior y la Agencia Europea de Defensa. Se prevé también la creación un Consejo Asesor de la industria que aporte su visión sobre dicho Fondo. DG DEFIS con el apoyo de la Agencia Europea de Defensa se encargarán de su implementación, es decir, de solicitar propuestas de proyectos, de adjudicarlos y de supervisar y controlar su ejecución. Los proyectos de desarrollo se elegirán en la medida que existan expectativas razonables de que su desarrollo se traduzca en una compra final, quedando la fase de producción al margen de dicho Fondo. Por lo tanto, deberá existir un compromiso suficiente de los Estados Miembro de comprar el producto final, con el fin de garantizar la explotación de los resultados de la cofinanciación.

#### 4.5. Iniciativas complementarias

La Comisión ha puesto en marcha actividades complementarias al Fondo como el *Plan de Acción sobre sinergias entre las industrias civiles de defensa y del espacio* elaborado en 2021<sup>65</sup>. Entre las acciones de este plan figura la creación de mapas que describan las rutas a seguir para dominar determinadas tecnologías y el lanzamiento de proyectos emblemáticos, una incubadora de innovación y redes de innovación en defensa transnacionales. Y para apoyar el desarrollo de las tecnologías necesarias ha elaborado en 2022 de un *Mapa de ruta sobre las tecnologías críticas para la seguridad y la defensa*<sup>66</sup>. Estas iniciativas están soportadas por los artículos 173 y 182 del TFUE sobre las acciones conducentes a mejorar la competitividad y la investigación en la UE.

Otra iniciativa importante ha sido el *Plan de Acción en Movilidad Militar*<sup>67</sup>, elaborado en 2018, que pretende mejorar la movilidad de las fuerzas armadas de la UE, en particular su capacidad para sostener, en un plazo breve, movimientos de medios militares a gran escala, un aspecto esencial para responder con agilidad a una situación de conflicto. El plan está dotado con 1.690 M€ para el periodo 2021-2027 dentro del *Connecting Europe Facility* (CEF). Ese mismo año se aprobó el denominado *Civilian CSDP Compact* que contiene veintidós compromisos políticos para una Política Común de Seguridad y Defensa Civil más capaz, efectiva, flexible, sensible y unida.

La iniciativa denominada «*pooling and sharing*», cuyo fin es poner en común y compartir determinadas capacidades, ha tenido, por el momento, un alcance limitado. Sus éxitos más significativos son *European Air Transport Command* (EATC) cuyo fin es

---

<sup>65</sup> COM (2021) 70 final.

<sup>66</sup> COM (2022) 61 final.

<sup>67</sup> JOIN (2018) 5 final.



planificar, encomendar y controlar las misiones de aproximadamente 170 aviones de transporte y reabastecimiento en vuelo de siete naciones (Pertusot 2015), y el Centro de Satélites de la UE (EUSC), situado en Torrejón de Ardoz. Iniciativas similares parecen especialmente necesarias en otras áreas, como helicópteros o apoyo médico.

#### 4.6. La Brújula Estratégica

El último paso ha sido la publicación, en marzo de 2022, de la Brújula Estratégica que aporta la visión, ambición y prioridad estratégica de la UE en el ámbito de la seguridad y defensa. En ella se establecen importantes objetivos a alcanzar en materia de capacidades tras analizar los retos y amenazas a los que se enfrenta la UE<sup>68</sup>. Entre ellos hay que destacar:

- Desarrollar para el año 2023, de una capacidad de despliegue rápido de una fuerza modular de hasta 5.000 soldados, incluyendo los componentes terrestres, marítimos y navales, así como sus capacitadores estratégicos<sup>69, 70</sup>.
- Reforzar la capacidad de planeamiento y dirección de operaciones militares.
- Impulsar la capacidad única de análisis de inteligencia a nivel europeo.
- Crear herramientas para la protección frente a amenazas híbridas, evitando la manipulación y la interferencia de información extranjera.
- Reforzar la política de ciberdefensa de la UE y su capacidad en ciberinteligencia.
- Reforzar los mecanismos de concienciación de la seguridad marítima y extender una presencia marítima coordinada en otros mares y océanos de interés, especialmente en el Indo-Pacífico.
- Desarrollar una estrategia espacial en el ámbito de la seguridad y la defensa.

El objetivo último es, de nuevo, lograr unas capacidades que abarquen el espectro completo de las misiones y operaciones establecidas en el nivel de ambición y que sean ágiles, móviles, interoperables, tecnológicamente avanzadas<sup>71</sup>, energéticamente eficientes y resilientes. Para ello, según el citado documento (página 47), queda un largo trecho por recorrer al considerarse que la UE está infraequipada para enfrentarse al rango completo de amenazas y retos que pueden surgir, en particular en las que se analizan un poco más adelante.

---

<sup>68</sup> Se trata de un documento clasificado no accesible al público general, aunque existe un *resumen sa-*  
*neado*.

<sup>69</sup> Es decir, una Brigada. Estos capacitadores incluyen el transporte estratégico, la protección de las fuerzas, los medios sanitarios, la ciberdefensa, las comunicaciones, la inteligencia, la vigilancia y el reconocimiento mediante satélites.

<sup>70</sup> Esto se entrevé como el germen de un futuro ejército verdaderamente europeo, en línea con el deseo expresado por el presidente francés Macron.

<sup>71</sup> Se tiene previsto la creación de un Núcleo de Innovación en Defensa, un Observatorio sobre tecnologías críticas y una Agenda de Investigación Estratégica Global.

En el mes de mayo el Alto Representante ha efectuado un *Comunicado Conjunto sobre las Brechas de Inversión en Defensa y el camino a seguir*<sup>72</sup> que incide de nuevo en otorgar a la Comisión un papel más activo en esta materia. El comunicado lamenta que la poca inversión en defensa de Europa ha llevado a una acumulación de brechas y carencias en los inventarios militares colectivos, así como a una reducción de su capacidad productiva industrial, algo cuya resolución considera que no se logrará con inversiones descoordinadas. El documento urge a invertir mejor, de forma conjunta y con base en Europa. En él se recomienda recuperar los inventarios, reemplazar los sistemas obsoletos y reforzar los sistemas, en especial los de defensa área y de misil y propone cubrir las principales brechas identificadas en el entorno terrestre, marítimo, aéreo, espacial y ciber conforme al CDP. Pero lo más novedoso de este comunicado es la creación de un *Defence Joint Procurement Task Force* cuyo fin es trabajar con los Estados Miembro para coordinar sus necesidades de adquisición en el corto plazo, para lo que la Comisión está dispuesta a invertir 500 M€ en los dos próximos dos años, que se ha denominado *European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act* (EDIRPA). Otra medida prevista es la elaboración en el tercer trimestre de 2022 del reglamento del *European Defence Investment Programme* (EDIP) para adquisiciones conjuntas. Este reglamento prevé que los Estados Miembro formen consorcios que, si son calificados como un *European Defence Capability Consortium*, puedan obtener, para uso de los Estados Miembro, capacidades de defensa desarrolladas de forma colaborativa, los cuales estarán exentos del IVA. También avanza nuevas iniciativas como la creación de una *EU joint strategic defence programming and procurement function*, una tarea que se encomendaría a la citada *Task Force* y cuyo fin sería la creación de una especie de Dirección General de Armamento europea. Una vez más parece que el conflicto de Ucrania está ayudando a avanzar en esta materia y superar recelos nacionales, aunque surgen dudas sobre el funcionamiento y la utilidad final de las nuevas instituciones creadas, una cuestión que será necesario abordar en futuros trabajos.

#### 4.7. Otras acciones civiles

Como ya se ha señalado en el apartado 0 no solo se precisan capacidades militares e industriales para garantizar una adecuada soberanía y autonomía estratégica, sino que también se precisan capacidades de carácter civil o no-militar. Esto incluye entre otras, el mantenimiento de ciertas capacidades productivas de bienes y servicios que garanticen el nivel de vida y el bienestar de los europeos; la capacidad de llegar a acuerdos comerciales con terceros países sobre el suministro de determinados bienes; la capacidad de dominar determinadas tecnologías críticas para su futuro; la capacidad de proteger el medio ambiente y de que otras naciones se unan a este objetivo. A continuación, se examinan las acciones que la UE ha llevado recientemente o está llevando a cabo en estas cuestiones.

---

<sup>72</sup> JOIN (2022) 24 final.

#### 4.7.1. *Materias primas*

Como se ha indicado en el capítulo 0, la UE tiene carencias importantes en algunas materias primas esenciales para la producción industrial. Consciente de este riesgo, la UE inició en 2008 sus primeras actuaciones con la denominada Iniciativa Europea sobre Materias Primas<sup>73</sup>. Desde 2011, la Comisión revisa y actualiza regularmente esta lista de materias primas críticas (EPSC 2019). En 2014 se publicó una nueva revisión de esta lista y de la implementación de esta iniciativa<sup>74</sup>, así como una estrategia de seguridad energética<sup>75</sup>. En septiembre de 2020 se publicó el Plan de Acción en Materias Primas Críticas de la Comisión<sup>76</sup> con el fin de garantizar la seguridad y la sostenibilidad, así como un nuevo estudio de prospectiva en sectores y tecnologías estratégicas más amplio que cubre baterías, células de combustible, turbinas eólicas, motores eléctricos, paneles fotovoltaicos, robótica, aviones no tripulados, impresión 3D y tecnologías digitales en los sectores de energías renovables, movilidad eléctrica y defensa y espacio.

Estas materias son clave para la producción de determinados bienes de defensa como señalan en su estudio Pavel *et al.* (2016) donde se identificaron 47 procesos diferentes y materiales semiacabados, como aleaciones y materiales compuestos, cuyas propiedades deben cumplir los estrictos requisitos de los bienes de defensa. El estudio identificó que de los 39 materiales que se precisan 19 de ellos se depende totalmente del exterior, siendo China uno de los principales proveedores.

Una primera acción ha sido la creación de la Alianza Europea de Baterías que busca promover la exploración de materias primas (como el litio, el níquel, el cobalto, el grafito y el manganeso) y su procesamiento en la UE ofreciendo financiación adicional a las empresas. La Alianza también ha reforzado la inversión en el sector y, gracias a ello, se prevé que el 80 % del suministro de litio proceda de fuentes europeas en 2025 (Escrivá 2022). El Plan también prevé la creación de una Alianza Europea en Materias Primas que cubra otras importantes áreas. En este sentido, todavía no se han tomado acciones específicas sobre materias primas para la defensa.

#### 4.7.2. *La producción de elementos críticos*

Las capacidades productivas de la UE también tienen problemas como señala el estudio de Blagoeva (2019) donde se analizan cinco tecnologías de doble uso (civil y militar) que son particularmente claves hoy en día: baterías avanzadas (iones de litio), células de combustible, robótica y exoesqueletos, vehículos no tripulados y fabrica-

---

<sup>73</sup> COM (2008) 699 final.

<sup>74</sup> COM (2014) 297 final.

<sup>75</sup> COM (2014) 330 final.

<sup>76</sup> COM (2020) 474 final.

ción aditiva (impresión 3D), dada la necesidad de su producción independiente, su impacto en el crecimiento de Europa y en la base de conocimiento europea.

El estudio ha identificado que solo una pequeña fracción de las materias primas de estos productos se producen en Europa, siendo de nuevo China el principal proveedor. Sin embargo, las capacidades de Europa en el procesado de estos materiales son considerablemente mayores, aunque los EE. UU., China, Canadá, Japón y Corea del Sur son importantes suministradores. En la producción de componentes se tiene de nuevo dependencia de estas naciones. Sin embargo, en productos acabados, Europa solo lidera la producción de robots y manufactura aditiva, un liderazgo fuertemente contestado por China.

En marzo de 2020, se publicó una Estrategia Industrial para Europa<sup>77</sup> que señalaba de nuevo la importancia de la neutralidad climática, el liderazgo digital y la necesidad de preservar la soberanía europea. Este sector, que ocupa a 35 millones de personas, representa el 20% de su economía. La estrategia muestra el deseo de que la fabricación retorne de nuevo a Europa y se ha combinado con un Plan de Acción para reforzar el Mercado Único<sup>78</sup>. Las tecnologías que considera claves son las citadas en 0 y se consideran críticas en sectores como la e-movilidad, baterías, energías renovables, fármacos, el sector aeroespacial, la defensa y las aplicaciones digitales.

Una política apropiada en este ámbito es garantizar que estas capacidades productivas no están en un riesgo severo. A este respecto, hay que señalar que Europa es un líder mundial en comercio, habiéndose especializado en las áreas donde tiene una mayor ventaja comparativa de acuerdo con los principios de eficiencia del economista clásico David Ricardo dejando otras producciones en manos de terceros países. Por lo tanto, aplicar esta política debe hacerse cautamente pues huir de este criterio, cuando el riesgo es bajo, supondría un sobrecoste para Europa no bien justificado.

También es importante vigilar las inversiones extranjeras directas (*Foreign Direct Investments*) en sectores estratégicos que pudieran poner en peligro la producción de estos bienes. En este sentido, la Comisión ha elaborado un Reglamento 2019/452 que permite controlar, de forma combinada con los Estados Miembros, potenciales inversiones con efectos sobre la seguridad. En este sentido, conviene recordar que las inversiones extranjeras en Europa a finales de 2017 eran de 6.441.000 M€.

#### 4.7.3. *La soberanía tecnológica o digital*

Conservar las capacidades científicas y tecnológicas de la UE es también clave para mantener su soberanía y autonomía estratégica. En este sentido, Europa es un gran promotor de la innovación a través del Programa Marco de Investigación (Horizonte)

---

<sup>77</sup> COM (2020) 102 final.

<sup>78</sup> COM (2020) 94 final.

e invierte una considerable cantidad en los sectores más estratégicos. Estas capacidades son necesarias para que Europa establezca estándares técnicos globales que se correspondan con sus intereses y valores.

Dentro de estas capacidades tecnológicas tiene especial importancia las denominadas digitales, es decir las relacionadas con los sistemas de información y comunicaciones, un área de intensa actividad desde la que se va configurar, en gran medida, el futuro de la humanidad. Según el Comisario Thierry Breton esta soberanía se apoya tres pilares: potencia de cálculo, control sobre los datos y conectividad.

Con este fin, la Comisión ha puesto en marcha iniciativas como el *European High Performance Computing Joint Undertaking* en 2018, o el *Digital Europe Programme* en 2021 que dispone de un presupuesto de 7.500 M€ para el periodo 2021-2027. Este último proyecto pretende construir las capacidades digitales estratégicas de la UE y facilitar un amplio despliegue de estas tecnologías. El programa tiene previsto invertir en los siguientes sectores: supercomputación; inteligencia artificial, datos, y uso de la nube; ciberseguridad; habilidades digitales avanzadas y la aceleración del mejor uso de estas tecnologías en la economía y la sociedad.

Otra iniciativa importante en elaboración es la denominada *European Data Act* que establece reglas sobre el acceso a la información. La iniciativa denominada *European Chips Act* pretende reducir la dependencia en semiconductores cuya producción está concentrada principalmente en Taiwán. Se trata de una iniciativa especialmente difícil si consideramos las enormes inversiones que se precisan en esta materia para ser competitivos.

Las debilidades de la UE en materia de ciberdefensa han propiciado varias iniciativas como una estrategia en ciberseguridad<sup>79</sup>, un reglamento en ciberseguridad<sup>80</sup> y la creación de la Agencia Europea de Ciberseguridad, el *Cybersecurity Competence Center and Network* y la denominada *Cyber Diplomacy Toolbox*.

#### 4.7.4. *Una autonomía estratégica abierta*

Europa tiene una actitud especialmente abierta al comercio y ha sido uno de los principales promotores de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Europa exportó 3.100.000 M€ e importó 2.800.000 M€ en 2019, lo que le convierte en el principal actor comercial mundial. Europa tiene 40 acuerdos de libre comercio cerca del 76% de las importaciones europeas no tienen impuestos. En este sentido, Europa debe balancear su deseada autonomía estratégica con los beneficios del comercio. Es por ello por lo que ha elaborado un nuevo concepto denominado «autonomía estratégica

---

<sup>79</sup> JOIN (2020) 18 final.

<sup>80</sup> Regulation 2019/881.

abierta»<sup>81</sup>. Este equilibrio lo definió, en mayo de 2021, la Comisaria Europea Margrethe Vestager cuando afirmaba: «*The point is that we need to strike a careful balance. A balance between strengthening our own capacity in strategic areas and ensuring that the EU reinforces its position in global value chains by diversifying external trade and co-operating with our international partners. This is what open strategic autonomy is about*» (Mauro 2021).

En este contexto, la Unión Europea hizo el año pasado una revisión de Política Comercial orientada al año 2030<sup>82</sup> donde se describe esta autonomía estratégica abierta. El documento recoge seis acciones clave entre las que figura la reforma de la OMC, la transición verde, la transición digital, mejorar su impacto regulatorio, reforzar la colaboración con sus vecinos y asegurar el cumplimiento de los acuerdos y el comercio y un campo de juego justo. Esta última cuestión es importante, pues no todas las naciones tienen una actitud igualmente abierta ante el comercio, como China que se caracteriza por la asimetría en el acceso a sus mercados y disfuncionalidades respecto a un campo de juego nivelado (EPRS 2020).

Europa también ha puesto en marcha la denominada «Pasarela Mundial» (*Global Gateway*). 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. Esta pasarela compite con la iniciativa china «un cinturón, una ruta» (*One Belt, One Road*) puesta en marcha en 2013 y formada por dos Rutas de la Seda (Terrestre y Naval). Esta iniciativa orientada a mejorar la interconectividad de China en el largo plazo (35 años) se estima que afectará a 65 naciones y 4.400 millones de personas. Se trata de una iniciativa con objetivos fundamentalmente pragmáticos, que se ha complementado con la creación del *Asian Infrastructure Investment Bank*, al margen del Banco Mundial. Y aunque China habla siempre de soluciones en las que ganan todos sus socios, esto se compadece mal con sus reivindicaciones territoriales (v.g. Mar de China).

#### 4.7.5. *La protección del medio ambiente*

El impacto del ser humano sobre el medio ambiente está alcanzando valores considerablemente altos entre los que hay que citar su impacto sobre la biodiversidad o las alteraciones sobre el clima (efecto invernadero, calentamiento global), cuyas alteraciones son una nueva fuente de crisis y conflictos cuya resolución requiere una acción concertada de todas las naciones si se quiere tener éxito en esta materia.

---

<sup>81</sup> Las conclusiones del Consejo Europeo de 1-2 de octubre de 2020 descartan esta opción al afirmar que «*un objetivo clave de la Unión es lograr una autonomía estratégica, al tiempo que se mantiene una economía abierta*».

<sup>82</sup> COM (2021) 66 final.

En este sentido, la UE es líder en el mundo en esta materia. Internamente ha alcanzado lo que se denomina «Pacto Verde Europeo» (*Green Deal*)<sup>83</sup> que tiene un objetivo especialmente ambicioso: llegar al año 2050 con unas emisiones neutras de gases de efecto invernadero. Según EPRS (2020), la UE es líder en el desarrollo de las tecnologías de energías renovables, siendo la segunda tras la China. Además, la Unión Europea y sus Estados Miembro se ha comprometido con otras economías en desarrollo a movilizar conjuntamente 100.000 M€ para el clima y la mitigación de los efectos de su cambio para cada año entre 2020 y 2025 (EPRS 2020).

Además, y con el fin de evitar la competencia desleal de terceros países que no respetan la protección del medio ambiente, la UE quiere desarrollar el denominado *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM) por el cual se aplicarían tasas a la importación de productos de forma que sea neutral en emisiones la producción de productos domésticos y extranjeros.

#### 4.8. Resumen

Las actuaciones que se han descrito en este capítulo muestran pasos importantes para garantizar la soberanía y autonomía estratégica de Europa. En este sentido, podemos ver que se ha creado un importante marco para una Política Común en Seguridad y Defensa que, aunque incompleto, permite progresar en este asunto. Sin embargo, los avances logrados, aunque permiten que los europeos dispongan de una cierta autonomía para actuar sin el apoyo norteamericanos en determinadas misiones, no proporcionan las capacidades militares necesarias para hacer frente a todas las amenazas. Entre las amenazas más importantes podemos citar la invasión de su territorio, el bloqueo del suministro de materias primas y productos energéticos críticos, o la proyección de fuerzas en Estados débiles o fallidos en su vecindario o en desastres humanitarios de gran dimensión.

Una confirmación de estas debilidades la muestra Barrie *et al.* (2018) cuando afirma que:

*As of 2018, EU strategic autonomy is limited to the lower end of the operational spectrum. The prospects for significant change are slim over the coming decade based on current government plans. Brexit will make it even more necessary to find a constructive combination of European partnerships and transatlantic engagement.*

Otra declaración que no deja dudas al respecto es la de la ministra de defensa alemana Annegret Kramp-Karrenbauer que el 2 de noviembre de 2020 afirmaba en la revista *Político*:

---

<sup>83</sup> COM (2019) 640 final.

*Both America and Europe need to fully accept the realities of continued U.S. nuclear deterrence on the European continent. Illusions of European strategic autonomy must come to an end: Europeans will not be able to replace America's crucial role as a security provider (Mauro 2021).*

La guerra de Ucrania ha mostrado también la debilidad europea, ya que su flanco oriental ha sido reforzado desde la OTAN con un aumento de la presencia de los EE. UU.<sup>84</sup> Y una rápida lectura de la Brújula Estratégica muestra que la superación de estas carencias tiene un largo proceso de ejecución. Un asunto que se examina con más detalle en el próximo capítulo.

La consecución de esta autonomía exige una mayor coordinación e integración de las políticas de defensa e industriales de sus Estados Miembro, un proceso todavía en desarrollo y que llevará tiempo, ya que altera sustancialmente la forma actual de gestionar los asuntos militares y las adquisiciones de productos y servicios relacionados. Solo de esta forma se conseguirán capacidades militares y una Base Tecnológica e Industrial verdaderamente europea.

Sin embargo, las acciones en defensa no son las únicas necesarias y, como hemos visto, se precisan otras de carácter no militar para preservar esta soberanía y autonomía estratégica. Esto incluye aspectos variados que van desde la garantía de suministro de ciertas materias primas, a la producción industrial de determinados componentes, a la soberanía tecnológica en tecnologías críticas para el futuro de Europa y de la humanidad, áreas en las que, si bien se han tomado algunas iniciativas, todavía queda mucho por hacer.

## 5. PRINCIPALES PROBLEMAS Y DIFICULTADES

A pesar de los avances citados en el capítulo anterior, ciertamente, Europa sigue teniendo problemas para disponer de las capacidades que garanticen su soberanía y autonomía y que le otorguen un papel relevante como actor internacional o global. En este capítulo se describen las que se consideran más importantes relacionadas principalmente con problemas de coordinación entre los Estados Miembro debido a sus diferentes agendas y prioridades nacionales.

### 5.1. La identificación y elección de las capacidades necesarias

Uno de los principales problemas es definir estas capacidades, lo cual requiere como primer paso, evaluar las posibles amenazas y vulnerabilidades que se ciernen

---

<sup>84</sup> [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_136388.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_136388.htm)



sobre Europa y sus intereses para determinar las más apropiadas. Sin embargo, este proceso es complicado y difícil de llevar a cabo dada la información imperfecta sobre los medios, capacidades e intenciones de los potenciales adversarios, lo que hace difícil alcanzar un consenso en esta materia entre los Estados Miembro. A pesar de ello, se va a hacer una descripción general de estos riesgos y amenazas para evaluar mejor las capacidades que se intuyen necesarias, centrándonos en las de carácter militar.

### 5.1.1. *Riesgos y amenazas*

Un análisis rápido de la situación geoestratégica del mundo muestra situaciones de riesgo y conflicto de carácter persistente cuya resolución parece extremadamente lenta. Los más relevantes son las inestabilidades en el este de Europa y en concreto de Rusia con Ucrania y los países bálticos, los problemas del norte de África, motivados por la pobreza económica y su crecimiento demográfico que provoca importantes fenómenos de inmigración, los Estados fallidos en la región del Sahel, como Mali y Somalia, aprovechados por organizaciones no estatales para actuar con gran libertad sin respetar leyes y normas, el conflicto de Oriente Medio entre Israel y sus vecinos, así como el conflicto de Siria y del Estado Islámico. A esto hay que añadir fenómenos como el cambio climático, los desastres naturales, las pandemias con su capacidad de desestabilización y generación de crisis y el problema del terrorismo con su capacidad para golpear con relativa facilidad en cualquier lugar.

La mayoría de estas amenazas y riesgos son compartidos por los europeos, aunque, como se ha señalado, las diferentes culturas y visiones de sus Estados Miembro hace difícil una valoración común de las mismas, lo que complica definir con claridad los intereses estratégicos de la UE y sus medios de acción<sup>85</sup>. Así, el principal problema de los Estados del sur son sus vecinos del Mediterráneo y la desestabilización causada por la emigración ilegal, mientras que los del este están preocupados fundamentalmente por Rusia, a pesar de que un ataque, a gran escala, sobre el territorio europeo parezca improbable. Respecto al papel de la UE en el exterior, solo los franceses (y anteriormente los británicos), retienen una ambición mundial, en términos de política exterior y el uso de las fuerzas armadas, y aceptan el riesgo que conllevan estas operaciones (Perruche *et al.* 2015). Estos riesgos y amenazas se pueden condensar en una lista como la siguiente, elaborada a partir de diversas fuentes como EDA (2008) o Solana (2015).

---

<sup>85</sup> Así, según un *artículo* del Guardian, Grecia bloqueó en junio de 2017 la crítica de la UE en Naciones Unidas sobre el historial de derechos humanos de China, debido probablemente a las fuertes inversiones de esta nación en Grecia para salir de su crisis.

**Tabla 2**  
Principales amenazas a la UE

- 
- a) Estados autoritarios, débiles o fallidos.
  - b) Proliferación de armas nucleares, bacteriológicas y químicas y sus vectores de lanzamiento.
  - c) Suministro de materias primas incluidos los productos energéticos.
  - d) Fenómenos migratorios legales, ilegales o forzados.
  - e) Terrorismo y crimen organizado.
  - f) Medio ambiente incluido el cambio climático.
  - g) Tácticas híbridas y ciberataques.
- 

*Fuente:* Elaboración propia, a partir de EDA (2008) y Solana (2015).

Los Estados autoritarios, débiles o fallidos son una fuente de amenazas y riesgos. Los primeros porque pueden iniciar acciones militares que serían difíciles de aceptar por su población si el régimen fuera democrático. Además, estos Estados pueden ignorar los derechos humanos y de ciertas minorías. Los segundos porque tienden a reducir la gobernanza y facilitan la actuación de grupos etno-nacionalistas cuyos fines acaban por quebrar el orden social y provocar conflictos internos de compleja resolución, aunque sus medios de combate suelen ser limitados.

La proliferación de armas nucleares, bacteriológicas y químicas y sus vectores de lanzamiento es otra amenaza importante. El más peligroso sería un ataque con misiles de medio o largo alcance sobre el territorio europeo. Este ataque parece improbable, pues los desarrollos de las naciones que pretenden utilizar este tipo de armas (a excepción de Rusia y China) no parecen ser ni lo suficientemente avanzados, ni lo suficientemente maduros para su empleo eficaz, y esto sin contar con la respuesta que recibirían de la nación atacada o de sus aliados. El mayor riesgo podría proceder de su empleo por grupos terroristas. Sin embargo, su empleo es particularmente complejo y la respuesta a un ataque de este tipo podría suponer el fin de estos grupos como organización, lo que posiblemente explique los raros casos en los que se han empleado estas armas y los escasos efectos producidos (Jackson 2001).

Otro riesgo importante es el suministro de materias primas en el que hay que incluir los productos energéticos esenciales para Europa ya mencionado anteriormente. El problema es que algunas de estas materias se concentran en unos pocos países proveedores que se caracterizan por ser políticamente poco amistosos, estar situados en regiones globales inestables o estar conectados a través de frágiles puntos de estrangulamiento y zonas propensas a la guerra, un riesgo que el conflicto de Ucrania ha puesto de relieve. Esto hace necesario asegurar las fuentes y rutas de suministro de estos productos, así como su comercio en general. En este sentido, la libertad de navegación, la seguridad de sus rutas y su protección frente a amenazas como la

piratería es una cuestión importante en la medida que afecta al este comercio. Los recursos pesqueros también pueden requerir de protección para evitar su explotación incontrolada.

Los fenómenos migratorios, legales, ilegales o forzados, causados por conflictos dentro de Estados débiles y por la pobreza en determinadas regiones del mundo, que estimulan la búsqueda de un lugar diferente para vivir, es otro riesgo importante y puede afectar a la seguridad de los Estados Miembro como han mostrado las crisis de refugiados tras las guerras de Siria y Libia.

Otro riesgo está motivado por fenómenos como la guerrilla urbana, el terrorismo y el crimen organizado. Estos fenómenos suelen germinar en comunidades en desventaja y en estados fallidos, a veces alimentados por ideologías extremistas. Estos grupos pueden atacar de forma impune, dada la enorme movilidad social en la actualidad, por lo que la probabilidad de que se produzcan ataques de esta naturaleza, incluso dentro de la UE, es alta<sup>86</sup>. Aunque los efectos de estos actos son generalmente limitados, provocan una gran alarma social.

Los fenómenos relacionados con el cambio climático son otra fuente de riesgo. Este cambio en combinación con las tendencias demográficas y la polución puede conducir a la escasez e inseguridad alimentaria, a aumentar la emigración y las disputas por recursos naturales<sup>87</sup>, así como provocar desastres humanitarios. Este cambio puede influir en la disponibilidad de tierra cultivable, agua y energía en el medio plazo, y los fenómenos climáticos extremos pueden incluso amenazar a la industria extractora y de refino del petróleo.

Por último, las denominadas tácticas híbridas constituyen un nuevo tipo de amenaza. Entre ellas hay que citar la desinformación y la difusión de falsas noticias para socavar la confianza en la autoridad política e interferir en los procesos electorales como fue el caso de Rusia en las elecciones presidenciales norteamericanas de 2016. Otras emplean la instrumentalización de la emigración, la manipulación del suministro de energía, el empleo de la coerción económica, o ciberataques para dañar sistemas e información clave para el funcionamiento de la sociedad como instituciones públicas y otras infraestructuras críticas<sup>88</sup>. Estos ataques pueden proceder de Estados o de grupos criminales que simplemente buscan el beneficio económico a través de la extorsión. Tanto Rusia como China serían ejemplos de Estados que emplean estas tácticas según recoge el Concepto Estratégico de la OTAN de 2022.

---

<sup>86</sup> Como el ataque terrorista en la discoteca Bataclan en París en noviembre de 2015.

<sup>87</sup> Este fue el caso de la guerra del fletan con Canadá o el de los barcos de pesca que operan en las costas de Somalia.

<sup>88</sup> Rehr (2022) informa que en 2009 el gusano *Conficker* infectó a los sistemas navales franceses y dejó en tierra a los cazas Rafale hasta que se verificó que sus programas no estaban infectados.

### 5.1.2. *Capacidades necesarias*

En teoría las capacidades que precisa la Política Común de Seguridad y Defensa deben garantizar la seguridad de sus Estados Miembro, así como las misiones recogidas en el artículo 43 (1) del TEU, es decir:

- a) operaciones de desarme conjuntas,
- b) misiones humanitarias y de rescate<sup>89</sup>,
- c) misiones de asesoramiento y asistencia militar,
- d) misiones de prevención de conflictos y mantenimiento de la paz,
- e) misiones de fuerzas de combate en gestión de crisis, incluidas el restablecimiento de la paz y estabilización tras el conflicto.

Aunque su definición es bastante genérica, parece claro que la más exigente en capacidades militares es la que recoge el último punto, aparte de la defensa de Europa ante un ataque de una gran potencia. Pero su carácter genérico impide fijar el límite superior de una intervención europea de la que pueda derivarse las capacidades militares para operaciones concurrentes y la sostenibilidad de las fuerzas que la UE debe considerar en su planeamiento. Es decir, este artículo necesita un desarrollo complementario para definir estas capacidades con más precisión<sup>90</sup>, <sup>91</sup>.

Según Solana (2015, 11), las capacidades más importantes son las de apoyar a la OTAN, los Estados nórdicos, bálticos y del este de Europa en disuadir y contrarrestar las tácticas híbridas —constituidas por una combinación de guerra convencional, guerra irregular y ciberguerra— comentadas en el apartado anterior. Esto requiere capacidades para identificar, evaluar y responder a amenazas a través de una combinación de fuerzas especiales, permanentes y de respuesta rápida, ciberdefensa y diplomacia pública. Además, se precisa autonomía política y militar para llevar a cabo las intervenciones contempladas en el artículo 21 del TEU como las destinadas a defender sus intereses y mantener la paz, prevenir los conflictos y prestar ayuda humanitaria más allá de sus fronteras.

### 5.1.3. *Capacidades que precisan refuerzo*

Las evaluaciones realizadas en la elaboración del Plan de Acción Europeo en Capacidades y el Plan de Desarrollo de Capacidades de la EDA ponen de manifiesto las

---

<sup>89</sup> Esto podría hacer necesario la realización de operaciones de rescate de ciudadanos europeos en la zona.

<sup>90</sup> Estas decisiones tienen siempre una cierta discrecionalidad. Así, por ejemplo, una misión destinada a prohibir el uso del espacio marítimo se puede realizar con la capacidad antisubmarina o mediante ataque desde el aire. Cada una de estas opciones requiere de una solución técnica y una base industrial diferente.

<sup>91</sup> Algo más de detalle ofrece el anexo a las conclusiones del Consejo sobre Seguridad y Defensa 14149/16 del 14 de noviembre de 2016.

principales debilidades europeas y permiten identificar las capacidades que necesitan potenciarse<sup>92</sup>, en especial cuando se desee actuar de manera independiente. Éstas son las siguientes:

- Transporte estratégico y táctico.
- Enfrentamiento efectivo.
- Protección de la fuerza y de las infraestructuras.
- Gestión de las operaciones.
- Logística.

En relación con la capacidad de proyección se precisa movilidad estratégica para lograr despliegues rápidos. Ésta proporcionada por aviones de transporte y carga general de gran tamaño, fuerzas de proyección naval incluidos buques *Roll-on/Roll-off* y otros barcos de transporte general. Su escasez actual hace necesario complementarla con recursos civiles. Para el transporte táctico se necesitan más helicópteros para ser más móviles y ágiles en la zona de operaciones, incluida la evacuación médica por medios aéreos. Esto es especialmente necesario en los escenarios fuera del territorio europeo como el Sahel, África Central, el golfo de Guinea, el cuerno de África, Oriente Medio o el Golfo Pérsico.

En relación con el combate se necesita armas de precisión (munición guiada o munición inteligente), a ser posible *stand-off*, para destruir objetivos fijos y móviles bajo cualquier condición meteorológica, como la empleada en la supresión de las defensas aéreas del enemigo. De esta forma se reducen los denominados daños colaterales que puedan cuestionar el éxito la operación. Para el combate terrestre se precisan fuerzas acorazadas formadas por carros de combate, vehículos blindados y vehículos autónomos, así como artillería de gran alcance. En las operaciones navales se necesita superioridad en superficie obtenida mediante portaviones, destructores y fragatas; capacidad de patrullaje para la defensa contra la piratería y otros tráfico ilícitos; la protección bajo el agua frente a minas y otras naves sumergibles, así como capacidad anfibia para desembarcar con oposición. La furtividad de la capacidad submarina seguirá siendo útil para dificultar el acceso y la operación del adversario en determinadas áreas. En relación con las capacidades nucleares, se dispone de capacidades nucleares, aportadas por Francia<sup>93</sup>, aunque este arsenal es relativamente pequeño en comparación con su adversario más importante: La Federación Rusa<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> Ver EDA (2018), Schmitt (sin fecha) y EU (2016).

<sup>93</sup> Este arsenal (*force de frappe*), formado por unas 300 cabezas, no está a disposición de la OTAN o de la UE. Su uso depende exclusivamente de su presidente (Le Gleut y Conway-Mouret 2019). Aunque Macron afirma que esta fuerza tiene un efecto disuasor de dimensión europea y que quiere abrir un diálogo estratégico sobre esta cuestión, hasta el momento no se ha llegado a un acuerdo al respecto.

<sup>94</sup> Otra debilidad no analizada en profundidad es los niveles de disponibilidad de los aviones de combate, helicópteros de transporte y ataque que están por debajo del 50% en algunos Estados Miembro (Giegerich y Hackett, 2022). Esto sugiere que las inversiones en el mantenimiento de los medios de defensa pueden ser inferiores a lo realmente necesario. A este respecto, hay que señalar que

En relación con la protección de la fuerza se precisan medios de defensa aérea para defenderse de misiles balísticos de teatro de corto y medio alcance<sup>95</sup>, <sup>96</sup> UAV y en el futuro UCAV, así como medios para contrarrestar los misiles de defensa aérea portados por el hombre, como el IGLA ruso; medios para medidas contra minas en zonas del litoral; protección frente a francotiradores y dispositivos explosivos improvisados (C-IED); medios para búsqueda y rescate en la zona de combate, protección frente a y protección frente a ataques electrónicos o desde el ciberespacio. La protección Nuclear, Bacteriological and Chemical —en adelante, NBQ— requiere un compendio de capacidades que incluye la detección de estos materiales y sus vectores de proyección, medios para destruir los citados vectores, sistemas de protección individual, y remedios en caso de contaminación.

Para gestionar las operaciones (Mando y Control) se necesitan sistemas de información y comunicaciones desplegados e interconectados en red (incluido los enlaces satélite para conexiones a larga distancia) que, con el apoyo de sensores de vigilancia, permitan realizar funciones de inteligencia, vigilancia, adquisición de objetivos y reconocimiento conjuntos (en inglés *Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance* —en adelante, ISTAR—) de forma que se pueda recoger, evaluar y fusionar información al nivel estratégico y táctico. Las principales fuentes de información incluyen imágenes de satélites, aviones tripulados y no tripulados (tipo *High Altitude/Long Endurance* —en adelante, HALE—, *Medium Altitude/Long Endurance* —en adelante, MALE—) capaces de operar en zonas vedadas, así como información procedente de seres humanos para lo que es necesario el conocimiento del lenguaje y de la cultura del adversario. El conocimiento obtenido por estos medios permite identificar riesgos potenciales y tomar las medidas apropiadas. Las naciones participantes en una operación conjunta requieren que estos sistemas tengan la capacidad de compartir e intercambiar información para coordinarse adecuadamente, lo que exige cumplir estándares de interconexión e interoperabilidad. La necesidad de utilizar satélites (de observación<sup>97</sup>, de comunicaciones o de posicionamiento) hace necesario una capacidad autónoma de acceso al espacio. Además, esta información debe estar debidamente protegida para que no quede comprometida con posibles ciberataques.

---

estos gastos pueden igualar, e incluso, superar el gasto de desarrollo y producción, sin considerar incluso las actualizaciones de media vida del sistema (Kirkpatrick 2019).

<sup>95</sup> La protección frente a misiles balísticos estratégicos se basa actualmente en el apoyo en esta materia de los EE. UU. y la disuasión nuclear. Esta carencia la suple actualmente la OTAN con estaciones de radar en Turquía, Polonia y Rumanía y 4 fragatas con misiles AEGIS ubicadas en España.

<sup>96</sup> El desarrollo de los misiles hipersónicos (v.g. ruso Kinzhal, Tsirkon o Avangard) y el abandono del tratado de fuerzas nuclear de alcance intermedio (INF en inglés) por parte de los EE. UU. y la Federación Rusa ha generado un nuevo riesgo en esta cuestión, al ser especialmente complejo defenderse de estas armas.

<sup>97</sup> La capacidad de observación es necesaria también para monitorizar el tráfico de armas, las actividades marítimas ilegales y los cambios en el medioambiente y en el clima.

En relación con la logística se necesitan medios de entrenamiento y formación, así como capacidad para operar en zonas yermas, garantizando el suministro de los medios necesarios para operar incluida la munición, el combustible y los materiales para su sostenimiento (piezas de repuesto, material de reparación). Esto incluye el reabastecimiento de combustible en vuelo, el apoyo médico y un mantenimiento y apoyo logístico mejorado. Las operaciones de paz y ayuda humanitaria pueden ser especialmente demandantes de esta capacidad.

#### 5.1.4. *Resumen*

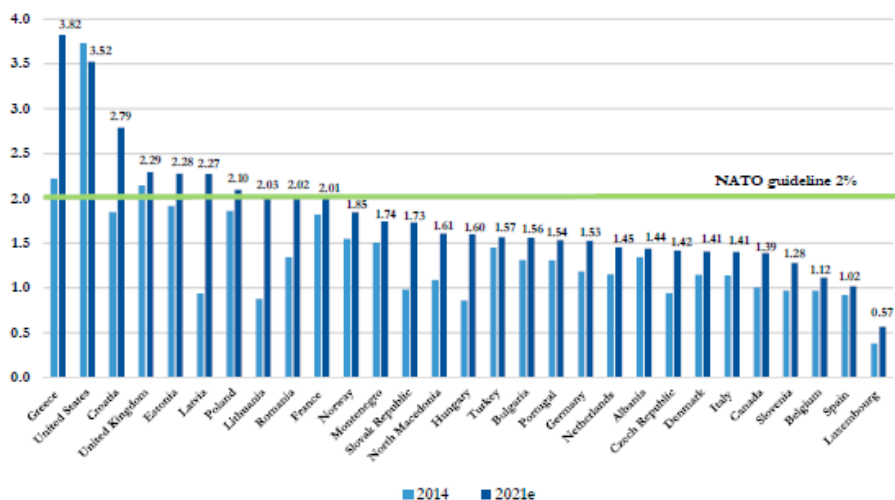
Esta revisión muestra las limitaciones actuales en capacidades sobre todo para hacer frente a la gama alta de las misiones que pudieran requerirse. Su mejora requiere el lanzamiento de programas de obtención a gran escala y volumen económico, alguna de las cuales se han activado en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente, (en inglés, *Permanent Structured Cooperation* —en adelante PESCO—), aunque su reciente creación impide evaluar sus resultados. Conviene señalar que algunas de estas amenazas requieren la colaboración de fuerzas militares y de protección civil (como el caso de terrorismo, ciberataques, desastres humanitarios, protección de fronteras o la seguridad marítima), pues, en ocasiones, éstas últimas disponen de importantes medios para abordarlas adecuadamente. La obtención de capacidades que permitieran una completa autonomía de nuestro principal aliado, los EE. UU. se muestra especialmente arduo como señala el estudio de Barrie *et al.* (2019) que analiza dos hipotéticos escenarios en los que la UE se hiciera cargo de su defensa sin contar con su apoyo. Su conclusión es que la UE necesitaría entre una y dos décadas para alcanzar una autonomía razonable, e inversiones no inferiores a los 357.000 M\$.

## 5.2. **La coordinación en la obtención de medios**

Las evidentes economías de los desarrollos conjuntos requieren, no obstante, alcanzar consensos para materializarlos. En este sentido, las diferentes visiones nacionales pueden conducir a calendarios de obtención muy diferentes que los impidan, o requerimientos muy diferentes cuyas implementaciones exigen versiones lo suficientemente distintas como para absorber las economías inicialmente previstas. Además, las preferencias nacionales pueden duplicar las capacidades militares e industriales cuando los Estados desean preservar su soberanía operativa y productiva, algo innecesario en un marco europeo. En otros casos, la exigencia de un *juste retour*, la unanimidad de los procesos decisorios o las disposiciones burocráticas de este tipo de programas suelen ser una fuente de sobrecostes, deseconomías de esta aglomeración de recursos. Si bien la PESCO ha desarrollado instrumentos para resolver o, al menos, paliar este problema, está por ver si estas obtenciones conjuntas son realmente efectivas.

### 5.3. Las necesarias inversiones en defensa

En segundo problema que surge es que el gasto en defensa de muchos Estados Miembro está por debajo de la cifra del 2%, acordado desde la cumbre de la OTAN en Gales, frente al 3,52% de los EE. UU., como se observa en la figura, mientras que la inversión en equipamiento no alcanza la cifra recomendada del 20% del total de ese gasto<sup>98</sup>. Otros indicadores del bajo esfuerzo es que, tras el *Brexit*, más del 80% del gasto en defensa de las Estados Miembro de la OTAN depende de naciones fuera de la UE y que las inversiones europeas en investigación y desarrollo en defensa fueron en torno a los 8.000 M€ en 2020 de acuerdo con Eurostat, una cifra que contrasta con los 64.500 M\$ de los EE. UU., siete veces superior.



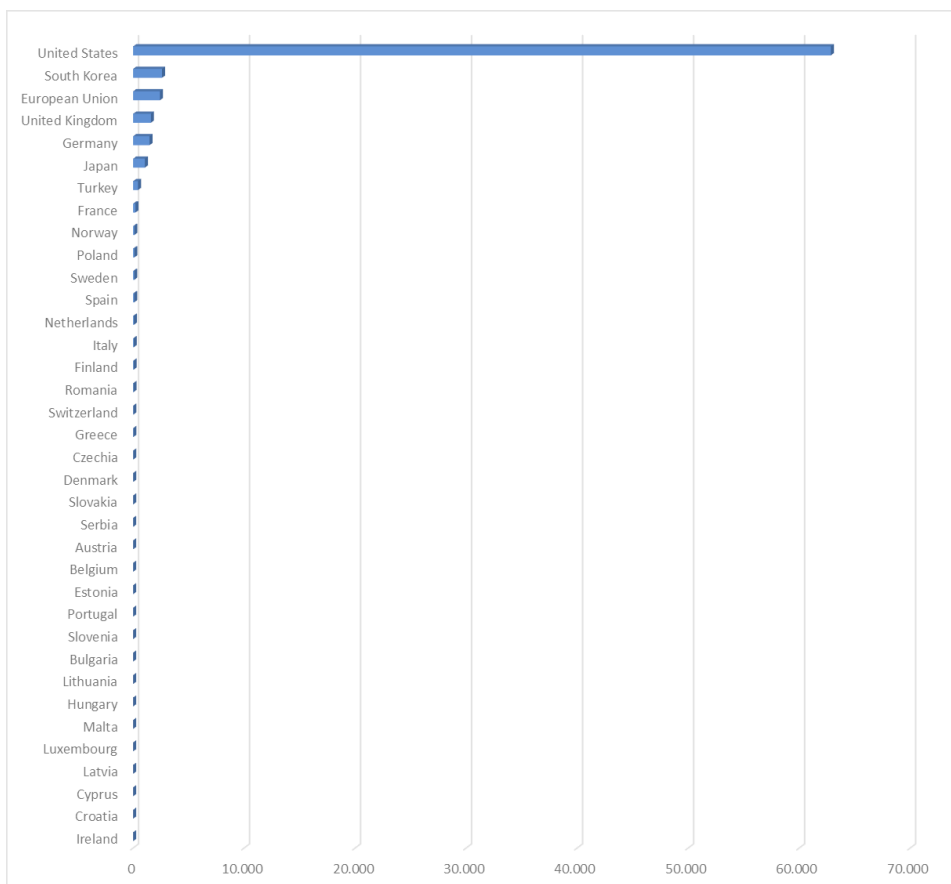
Fuente: OTAN.

**Figura 2**  
Porcentaje del PIB invertido en defensa de los Estados Miembro de la OTAN

<sup>98</sup> Aunque actualmente su contribución a los gastos de la OTAN se sitúa en un 22,1%, su presupuesto de defensa nacional más que duplica el gasto europeo en esta materia. Europa tiene desplegados todavía más de 68.000 militares norteamericanos, una cifra muy por debajo de los 400.000 que tuvo en la década de los 60 (Le Gleut y Conway-Mouret 2019). Los EE. UU. siempre han considerado que los europeos gastan poco en defensa y que la ayuda que proporcionan no es recompensada con el apoyo de sus protegidos a sus intervenciones militares o en la posición que mantienen en las relaciones internacionales (Markowski y Wylie 2019).



En 2020, las inversiones de Europa en adquisición de armamento se situaron en 44.000 M€, de los cuales 7.480 corresponden a gastos de investigación y desarrollo según los datos de la EDA, una cifra considerablemente inferior a los datos recogidos por *Eurostat* como muestra la siguiente figura.



Fuente: Eurostat.

**Figura 3**  
Desembolsos gubernamentales en I+D en 2019 en M€

Aunque Europa invierte una considerable cifra en investigación y desarrollo (*Horizon Europe*), estas cantidades son para desarrollos civiles, aunque algunos de ellos puedan tener aplicación militar. Estas limitaciones presupuestarias pueden hacer naufragar muchos de los proyectos previstos en la PESCO y puede conducir a que el desarrollo de capacidades militares europeas tenga un ciclo de generación

inferior al que exige un marco de competencia armamentística y a alcanzar el liderazgo operativo<sup>99</sup>. En efecto, el progreso tecnológico exige un proceso constante de modernización, actualización y creación de nuevas capacidades para asegurar el éxito de la misión. En este sentido, se esperan avances tecnológicos importantes en algunos campos con un impacto significativo sobre la defensa y que requieren considerables inversiones económicas, como los citados en el apartado 0. Así, Rehr (2022) señala que la modernización y digitalización de las fuerzas armadas europeas requeriría una cantidad anual adicional situada entre los 20.000-30.000 M€.

El problema es que todo lo anterior hay que hacerlo en un contexto de economías maduras con un lento crecimiento que hace que el porcentaje que se gasta en defensa crezca muy lentamente e incluso pueda decrecer. En este sentido, el crecimiento del PIB europeo crece a un ritmo inferior al de naciones como China cuyo crecimiento anual, en ocasiones, supera los dos dígitos. Además, otros gastos sociales (pensiones, sanidad) tienden a crecer con el envejecimiento de la población europea, lo que impide aumentar fácilmente el presupuesto de defensa.

#### 5.4. La interferencia con las políticas industriales nacionales

Las preferencias y políticas industriales de los Estados Miembro han favorecido habitualmente el suministro doméstico, o alternativamente un suministro foráneo unido a un acuerdo de compensación industrial<sup>100</sup>, al amparo del artículo 346 del TFUE. Esto favorece el unilateralismo y la falta cooperación, especialmente necesaria para obtener determinadas capacidades, dadas las economías que proporciona. Además, la compra a proveedores foráneos reduce la deseada autonomía estratégica<sup>101</sup>. Este comportamiento puede causar una duplicidad excesiva<sup>102</sup> de sistemas de armas, y un exceso de capacidades industriales que dificulta un mayor liderazgo internacional de la industria europea.

La colaboración europea para la obtención de los medios de defensa ha sido limitada<sup>103</sup>, enfocándose principalmente a proyectos de gran dimensión nacionalmente

---

<sup>99</sup> Los Estados Miembros deberían invertir 90.000 M€ más para alcanzar la cifra del 2% del PIB anteriormente citada, lo que supondría aumentar su gasto actual en un 45%. Actualmente los gastos de personal rondan el 49%, lo que deja solo el 21% para renovar medios (ECA 2019). Esto contrasta con el porcentaje del 33% de los EE. UU. (EPSC 2015).

<sup>100</sup> Este puede ser el caso de las compras de aviones como el F-16 o el F-35 (JSF) a los EE. UU.

<sup>101</sup> Las alianzas y los acuerdos bilaterales con otras naciones pueden explicar estas compras externas. Así, Bélgica ha preferido el F-35 frente al *Rafale* francés por su capacidad de portar armas de la OTAN, una decisión coherente en el marco de la Alianza Atlántica (Le Gleut y Conway-Meurat 2019). La decisión alemana de comprar F-35 para sustituir al avión Tornado se debe igualmente a su compromiso de portar armas nucleares, habilitación de la que carece el *Eurofighter*.

<sup>102</sup> Una cierta diversidad en el armamento es beneficiosa al dotar a las fuerzas armadas de una mayor flexibilidad operativa y una mayor dificultad del adversario para neutralizarlo.

<sup>103</sup> Su origen se remonta a los años posteriores a la II Guerra Mundial donde Francia y Alemania colaboraron en el desarrollo de armamento. Un paso importante para fomentar la cooperación en la

inafrontables como es el caso de sector aeroespacial en el que se puede citar el caza de combate *Eurofighter*, el avión A-400M, el helicóptero NH-90, el misil *Meteor*, el Airbus 330-200 *Multi Role Transport Tanker* (MRTT), o el programa *Multinational Space-based Imaging System for Surveillance, Reconnaissance and Observation* (MUSIS). De hecho, los Estados interesados en este tipo de colaboración, como Francia, Alemania, Italia y Reino Unido, han ratificado un tratado, conocido como la Convención OCCAR, para gestionar mejor este tipo de programas. La Convención, que entró en vigor en 2001, le confiere el estado legal de una organización internacional independiente. Bélgica se unió en 2003 y España en 2005. Otros Estados que participan en estos programas, sin ser miembros de la OCCAR, son Finlandia, Lituania, Luxemburgo, Holanda, Polonia, Suecia o Turquía<sup>104</sup>.

Esta limitada voluntad de colaboración se corrobora con algunas cifras. Así, los europeos solo invirtieron 140 M€ en 2020 en programas colaborativos de R&T, lo que supone solo el 6% del total del presupuesto, y 4.100 M€ en programas de adquisición colaborativos lo que supone solo el 11% de sus compras de equipos (EDA 2021). Estas cifras están muy por debajo de los objetivos de convergencia acordados por los Estados Miembro de esta organización (20% y 35% respectivamente).

Estas políticas además crean un campo de juego desnivelado para competir en la UE. En efecto, las naciones más pequeñas tienen un presupuesto de adquisición de medios inferior al de las grandes naciones, lo que limita el dinero que su industria tiene al alcance para I+D. En este contexto, las empresas se ven desfavorecidas por lo que estos Estados se muestran renuentes a apoyar un mercado común de los medios de defensa, apoyándose en el citado artículo 346. En efecto, la industria de las naciones grandes tiene más posibilidades de lograr avances tecnológicos que dejen obsoletas las capacidades industriales de las segundas, debilitándolas en el medio plazo, sobre todo cuando se producen innovaciones radicales que dejan anticuadas las tecnologías actualmente empleadas<sup>105</sup>. Además, la industria se encuentra frente a indivisibilidades

---

obtención de armamento fue la creación en febrero de 1976 del *Independent European Program Group* (IEPG) al que seguiría la creación en 1993 del *Western European Armament Group* (WEAG) y en 1998 a la firma de una Carta de Intenciones (*Letter of Intentions* o *LoI*) para la reestructuración de la industria europea de defensa que dio lugar a un acuerdo marco que se firmó el 27 de julio de 2000 entre Gran Bretaña, Francia, Alemania, Italia, España y Suecia de magros resultados. En noviembre de 1996 se creó la *Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement* (OCCAR). Se trata, en cualquier caso, de iniciativas al margen de la UE.

<sup>104</sup> Actualmente gestiona una lista de trece programas que incluyen el avión A400M, el radar COBRA, el helicóptero Tigre o el vehículo acorazado Boxer. El coste de desarrollo y producción de estos programas se situó en 45.140 M€ en 2016 (EU-ISS 2017). Es importante señalar que el principio del *Juste Retour* tan habitual en los programas internacionales ha sido sustituido por el denominado *Global Balance* (artículo 5) que busca, en promedio, un reparto equilibrado de aportaciones y retornos a los Estados participantes.

<sup>105</sup> En efecto, ciertos avances técnicos destruyen las competencias adquiridas por las empresas. El problema es que esta «galerna de destrucción creativa» como la denominó Schumpeter, tiende a dañar el tejido industrial de las naciones más débiles. Sobre esta cuestión ver Tushman y Anderson (1986).

e inversiones mínimas para que ciertas capacidades industriales sean rentables como instalaciones de I+D o plantas de producción, lo que les impide obtener economías de escala. Este campo desnivelado perjudica a la industria de esas naciones que, a duras penas, obtienen los apoyos para competir y sobrevivir y nunca acaban de lograr la madurez y la rentabilidad<sup>106</sup>. Ciertamente, la existencia del Fondo Europeo de Defensa permite que las empresas de las naciones pequeñas formando consorcios con otros Estados Miembro acceden a los considerables recursos puestos a disposición de las actividades de I+D, lo que unido a la venta de los equipos desarrollados en la UE ayudará a nivelar este campo de juego.

### **5.5. La garantía del suministro**

Garantizar el suministro de determinados componentes de los sistemas de armas, en particular en situaciones de crisis, es difícil de solucionar. En efecto, la creciente globalización está haciendo que el dominio de las tecnologías de determinados subsistemas y componentes de la cadena de suministro se encuentran fuera del territorio nacional o europeo, bien por sus mejores prestaciones (como, por ejemplo: los EE. UU. o Israel), bien por su menor precio, aunque esta adquisición merme su autonomía. La complejidad creciente de los sistemas de armas, el deseo de desagregar la cadena de producción y retener principalmente las tareas de mayor valor añadido y externalizar la producción en terceros países para mantener su competitividad (EP 2013, 51), prolonga esta cadena y genera una mayor interdependencia industrial. Un problema no exclusivo de Europa y que también aqueja a los EE. UU. (ver nota 25)<sup>107</sup>.

Garantizar esta autonomía, como hemos visto, exige verificar que la propiedad de las empresas es europea y que el Consejo de Administración cuenta con mayoría de votos, en particular para el contratista principal y los suministradores de los subsistemas principales. Y que los proveedores de componentes externos son confiables, existen proveedores alternativos, o se trata de suministros que no son críticos. En última instancia, puede suponer mantener capacidades industriales propias caras, y posiblemente con una baja utilización cuando la demanda de estos componentes es reducida y no garantiza su viabilidad técnica y económica, lo que suele obligar a los gobiernos a rescatarlas para no comprometer sus capacidades militares, como se ha demostrado en múltiples ocasiones, una opción cuyo coste no siempre se suele contemplar.

---

<sup>106</sup> Sutton (2001, 150) señala que la industria, incluso con apoyo estatal, no tendrá suficientes recursos para soportar una escalada en los gastos de I+D para igualar, en precio y calidad, a los líderes del mercado, sin incrementar su vulnerabilidad y erosionar sus beneficios.

<sup>107</sup> Uno de los problemas que puede surgir es la necesaria autorización de la nación suministradora de estos componentes para su exportación a terceros países, una cuestión que afecta a la citada autonomía estratégica.

## 5.6. El establecimiento de criterios de exportación

Un aspecto importante en cualquier programa de colaboración es la posible venta de los productos generados a terceros países. En este sentido, el establecimiento de acuerdos sobre las reglas a seguir en su venta, así como las naciones que cumplan ciertas condiciones como, por ejemplo, ser un régimen democrático o respetar los derechos humanos, resultan necesarios para alcanzar estos acuerdos de colaboración, sobre todo teniendo en cuenta que el Código de Conducta sobre exportaciones no es vinculante y que no hay una posición común de los Estados Miembro en esta cuestión.

## 5.7. La necesidad de completar el marco institucional

### 5.7.1. *Un Consejo de Defensa Europeo*

La Política Común de Seguridad y Defensa tiene un carácter intergubernamental y está basado en el consenso, lo que significa que cada Estado Miembro puede vetar cualquier decisión que se quiera tomar en esta materia. La necesidad en esta Política de mantener el equilibrio entre inclusividad y legitimidad por un lado y la acción y la eficiencia por el otro es crecientemente insatisfactorio e impide que la UE afirme eficazmente sus intereses y valores (Lippert *et. al.* 2019). En este sentido, un voto por mayoría cualificada en la *Common Foreign and Security Policy* —en adelante, CFSP— es un paso necesario que comparten naciones como Alemania y España.

Una posible solución a este problema sería la creación de un *European Defence/Security Council* que estuviera por encima de Consejo Europeo como el nervio central de la CFSP. Los cinco Estados Miembro más importantes: Alemania, Francia, Italia, España y Polonia y el presidente del Consejo Europeo podrían ser los miembros permanentes de esta superformación, junto a otros seis Estados Miembros de la UE en turno rotatorio. Su principal problema sería la pérdida del principio de igualdad entre los Estados Miembro y el peligro de crear fricciones entre ellos, si los miembros no permanentes se sintieran abandonados y que sus intereses no se representan adecuadamente. Esto obligaría a que todos los Estados Miembro y sus ciudadanos consideraran legítimas las decisiones de este Consejo. En este contexto, sería necesario determinar los casos que donde sería suficiente una mayoría cualificada y cuándo el Parlamento Europeo debería legitimar este tipo de decisiones<sup>108</sup>. Otra propuesta que se han comentado es que, en las reuniones del Consejo de Seguridad de la ONU Francia como miembro permanente y los Estados Miembro que ocupan una posición

---

<sup>108</sup> En este sentido existen limitaciones importantes. Así, el Tribunal Constitucional alemán subrayó que solo el gobierno alemán puede legitimar el despliegue de las fuerzas de combate alemanas (Lippert *et al.* 2019).

temporal en el mismo se alíen para tener una posición común en cualquier cuestión que se plantee en este dicho Consejo.

Por otra parte, la fuerza de intervención que menciona la Brújula Estratégica está todavía por materializar. En este sentido, no se ha definido todavía bajo qué mando estará y qué reglas empleará en caso de tener que intervenir, una cuestión abierta que requiere un grado de unidad europeo del que se carece actualmente. Además, no se han dado pasos relevantes para la integración de los ejércitos europeos como la unificación de aspectos doctrinales o la realización de ejercicios conjuntos, aspectos que resultan vitales para ser operativamente eficaces en un despliegue real. Lippert *et al.* (2019) afirman también que la UE todavía carece de una estrategia compartida que combine instrumentos militares con diplomáticos y otros civiles (como la prevención de conflictos, mediación, ayuda humanitaria, cooperación al desarrollo, rehabilitación tras el conflicto, y sanciones) que evite automáticamente priorizar la gestión militar del conflicto sobre la civil.

### 5.7.2. *Una Unión Europea más integrada*

Otro aspecto necesario para una mayor soberanía y autonomía estratégica es completar la integración de la UE y dotarla de los mecanismos apropiados. En este sentido, hay múltiples áreas donde esta integración es débil y donde los Estados Miembro no se han puesto de acuerdo sobre que políticas comunes seguir. Esto incluye asuntos como completar la Unión Bancaria, implantar una patente unitaria para toda la UE o completar la conexión de redes eléctricas entre los Estados Miembros que facilite un mercado de la electricidad. En materia fiscal, se carece todavía de una verdadera Unión Fiscal y de un Comisario de Hacienda (*EU Treasure*), aunque con los Fondos *Next Generation* se hayan dado pasos importantes. Esto impide disponer de una capacidad fiscal para la creación de estabilizadores automáticos en la zona euro que con la modificación de impuestos y de gasto público proporcionen estabilidad a esta moneda. En materia de desarme y no proliferación se deberían superar las divisiones internas sobre el papel de las armas nucleares (EPRS 2020).

## 5.8. **Resumen**

A la vista de todo lo anterior, se puede decir que Europa se enfrenta a un importante reto si quiere ser autónoma y no seguir yendo a la zaga de los EE. UU. en capacidades militares por más tiempo. Se trata, en cualquier caso, de una decisión política, no necesariamente inapropiada, mientras se sea plenamente consciente de sus ventajas y de sus inconvenientes. En efecto, Europa se ha beneficiado y ha sabido explotar siempre los avances norteamericanos en capacidades y medios militares alimentados por un gasto de defensa muy superior, lo que, sin duda, ha reducido la

cantidad que Europa ha dedicado a su defensa, aunque muchos europeos consideran inadecuada esta dependencia. Algunas cifras económicas muestran claramente esta dependencia, pues Europa exporta 7.300 M\$ en material y servicios de defensa a los EE. UU. mientras que importa 63.000 (Le Gleut y Conway-Mouret 2019)<sup>109</sup>.

A largo plazo, resulta preocupante el potencial de China para desarrollar capacidades militares<sup>110</sup>. Su conversión en la segunda potencia económica mundial le otorga un amplio margen de actuación en esta cuestión. De hecho, está tomando el liderazgo en sectores especialmente significativos como la computación cuántica, la inteligencia artificial o el espacio exterior. Algunas cifras ilustran claramente este cambio. Así, SIPRI (2018, 166) señala que, conjuntamente Reino Unido, Francia, Alemania e Italia invertían en defensa 2,6 veces más que China en 2008, mientras que en 2018 este valor se había reducido al 0.78<sup>111</sup>. Y, según Wikipedia, China gastó 514.798 M\$ en I+D en 2019, una cifra superior a la de Europa 468.954 y muy próxima a la norteamericana 612.714. Esto es especialmente preocupante si tenemos en cuenta que el sector de defensa se alimenta de un amplio conjunto de tecnologías de origen civil<sup>112</sup>.

## 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Tras los análisis realizados, en este capítulo se presentan las conclusiones más relevantes que se deducen de todo lo tratado anteriormente. Tras ellas, se presentan algunas recomendaciones donde se identifican aquellas acciones que parecen pertinentes para reforzar la soberanía y la autonomía estratégica de Europa en un marco caracterizado por la globalización.

### 6.1. Conclusiones

#### 6.1.1. *Una soberanía en riesgo*

La soberanía de cualquier organización está siempre en riesgo por posibles acciones que afecten a sus intereses y valores. En este sentido, en los últimos años asistimos a comportamientos de gobiernos euroescépticos y nacionalistas dentro de la UE que debilitan su cohesión y solidaridad y merman su soberanía, lo que ha conducido al *Brexit*

---

<sup>109</sup> Ecorys (2010) no registra adquisición críticas aparte de los EE. UU. Solo registra la compra de Francia de aviones de entrenamiento a Brasil y la compra del Reino Unido a Brasil de misiles SAM portátiles en 2005-2006, algo posiblemente motivado por un acuerdo de compensación industrial.

<sup>110</sup> Se estima que el presupuesto de I+D en defensa de China, podría duplicar el valor total de la UE (EP 2016, 53).

<sup>111</sup> El gasto en defensa de la Federación rusa era solo del 37%.

<sup>112</sup> Se estima que un 70-80% de los elementos de un sistema de armas procede de sectores comerciales (Matthews, 2019).

y a cuestionar asuntos claves de los tratados como por ejemplo la promulgación de leyes discriminatorias en Hungría o la superioridad de las leyes de Polonia frente a las normas comunitarias. Igualmente, la imposición de acciones externas sin mediar negociaciones, acuerdos y tratados, afectan también a esta soberanía, pudiendo entrar en riesgo por múltiples razones, desde los problemas ocasionados por ataques sobre su territorio a las causados por Estados fallidos que pueden ocasionar contrariedades como la emigración ilegal o el bloqueo de materias primas. En estos casos puede ser necesario aplicar diversas medidas que van desde la diplomacia al empleo de capacidades civiles y militares para disuadir o, en última instancia, detener estas acciones. La imposibilidad de evaluar todas las situaciones en las que esta soberanía podría quedar en riesgo hace necesario acumular un conjunto de capacidades para lograr una protección razonable. El mayor problema es que Europa no siempre dispone de la voluntad política, de las instituciones y de las capacidades militares e industriales necesarias para este fin, lo que genera una dependencia de su principal aliado cuando éstas se muestran insuficientes.

Además, el deseo europeo de proyectar paz y seguridad más allá de sus fronteras, hace que también precise de capacidades militares, en particular las relacionadas con la proyección de fuerzas, aunque, dependiendo de los escenarios, estas capacidades pueden ser cubiertas en gran medida con sus propios medios.

No conviene olvidar que la evolución del mundo hace que las amenazas sobre la soberanía varíen con el tiempo, y que incluso aparezcan nuevas, no contemplados originalmente. Algunos de estos riesgos, no requieren exclusivamente capacidades militares, sino más bien esquemas y estructuras de colaboración apropiados. Un ejemplo claro, es el cambio climático, una amenaza compartida más allá de la UE, que está generando inestabilidad y crisis en diversos lugares del mundo, para los que se precisa, capacidades civiles para las operaciones de paz, la construcción nacional (en Estado fallidos) o la ayuda al desarrollo. A este respecto, Europa considera este elemento clave en sus relaciones con el mundo y su identidad como actor internacional, siendo actualmente el principal donante de ayuda al desarrollo (EPRS 2020)<sup>113</sup>.

También conviene recordar de nuevo que la colaboración entre los seres humanos ha sido clave para el desarrollo de la humanidad, y ha permitido aumentar su salud, su riqueza y su bienestar. Los beneficios del comercio y del intercambio siempre han sido múltiples, aunque inevitablemente generan dependencias. Estos ecosistemas de colaboración producen una mayor recompensa, aunque, a veces, se muestren frágiles, lo que exige instituciones y normas sólidas que los hagan posibles y lo garanticen. En este marco la búsqueda de una soberanía a ultranza, sin tener en cuenta otras medidas y circunstancias, puede tener poco sentido.

---

<sup>113</sup> La UE ha previsto en este asunto una partida de su presupuesto de 2021-2027 denominada *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI) –Global Europe* cuyo importe es de 79.460 M€.



### 6.1.2. *Una autonomía estratégica difícil de alcanzar*

A pesar de que Europa, es una región del mundo especialmente desarrollada y próspera, también muestra debilidades que limitan, de alguna forma, su autonomía estratégica. Entre ellas debemos citar las siguientes:

1. La lenta consolidación de la Política Común de Seguridad y Defensa y del Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea que impide tener una voz única en el escenario internacional y actuar con agilidad de forma mancomunada.
2. Las reducidas cantidades que Europa tradicionalmente invierte en su defensa, apoyada en su relación con los EE. UU. dentro del marco de la OTAN. Aunque esto ha tenido un efecto beneficioso para los europeos, a un coste relativamente bajo para los EE. UU. dado su voluntad de preservar su status de gran potencia (Markowski y Wylie 2019), ha impedido una mayor autonomía en defensa.
3. Los comportamientos nacionalistas de sus Estados Miembro, que impiden la formación de un verdadero mercado tecnológico e industrial europeo que mejore las capacidades de este sector en términos de coste y prestaciones.
4. Las dependencias externas para obtener estas capacidades militares, lo que incluye tanto materias primas como productos intermedios en la cadena de valor de los sistemas de defensa.
5. El *Brexit* que ha mermado la contribución del Reino Unido a la ejecución de la *Common Security and Defence Policy* —en adelante, CSDP—, así como su base industrial y su capacidad para desarrollar sistemas para la defensa, dificultando, además, la capacidad de concertar sus actividades en esta materia con la UE.
6. La presencia de China como un competidor de primera magnitud tanto frente a los EE. UU. como Europa. Sus inversiones en I+D son superiores a las de Europa y su número de graduados en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas es del 26% mundial frente al 9,5% de Europa y el 6% de los Estados Unidos según un informe de la UNCTAD en 2018. Esto dificulta su capacidad de mantener su liderazgo industrial y de tener medios de defensa superiores, algo particularmente cierto si tenemos en cuenta que los futuros sistemas se van a caracterizar por su creciente complejidad, debido a la integración de los ordenadores, las comunicaciones y los sensores.

### 6.1.3. *La necesaria renuncia de la soberanía nacional en favor de la comunitaria*

Un aspecto esencial para alcanzar esta autonomía es una mayor concertación de las políticas nacionales, en especial las relacionadas con la Política Común en Seguridad y Defensa y con la obtención de las capacidades militares que esta Política requiere. Esto exige la renuncia a actuar con independencia mostrando un comportamiento más flexible, con el objeto de alcanzar consensos que mejoren dicha soberanía, cuestión que no siempre es precisamente bien recibida por los Estado Miembro.

En esta materia, los Ministerios de Defensa de los Estados Miembro tienen que coordinarse entre ellos para establecer sus capacidades militares. Además, en los complejos programas que deban realizar en cooperación, como los acordados en la PESCO, no van a tener plena potestad para fijar su alcance, sino que tienen que acordar conjuntamente los requisitos de los sistemas y el calendario del suministro, así como con la propia industria. Además, no podrán tomar decisiones propias, como elegir directamente al adjudicatario, una potestad que recaerá en un organismo supranacional como la Comisión Europea, la Agencia Europea de Defensa o el Servicio de Acción Exterior. Este nuevo contexto supondrá un cambio sustancial sobre la forma de gestionar la defensa los Estados Miembro caracterizada actualmente por la autonomía.

Además, las políticas nacionales de apoyo a sectores estratégicos van a estar más vigiladas y aunque los Estados Miembro pueden restringir la competencia a proveedores nacionales, ofrecer ayudas o bloquear fusiones y adquisiciones empresariales, al amparo del artículo 346<sup>114</sup>, es probable que estas políticas decaigan frente a las innegables ventajas de la colaboración, pues, como se ha visto, la baja demanda interna hace que la industria local sea poco rentable. Su abandono puede facilitar las concentraciones industriales para aumentar el tamaño de las empresas, obtener economías de escala y consolidar un mercado más racional y eficiente. Si bien es cierto que se podrían perder la propiedad de determinadas capacidades y activos industriales considerados todavía estratégicos por los Estados Miembro, el hecho que estas capacidades y activos estén disponibles a nivel europeo; que el suministro esté garantizado; y que existe una Cooperación Estructurada Permanente para sostener una Política Común de Seguridad y Defensa que protege a nuestros ciudadanos, debería ser un argumento suficientemente sólido para abandonar estas políticas<sup>115</sup>.

#### 6.1.4. *La necesidad de limitar algunos suministros y cooperaciones industriales*

Como se ha podido ver, Europa, en general, dispone de amplias capacidades de producción de medios de defensa por lo que la cooperación externa es prescindible en muchos casos. El problema surge cuando no existen suministradores dentro de la UE, algo como hemos factible ocurre en determinados casos, o bien cuando, aun existiendo dichos suministradores, también existen suministradores de aliados (v.g. los EE. UU.) que ofrecen equipos con unas prestaciones y un coste económico inferior. Este problema se agudiza cuando forma parte de alianzas y acuerdos de mutua defensa donde esta compra supone una forma de señalar el compromiso de recibir garantías de seguridad y donde el empleo de sistemas similares o interoperables resulta

---

<sup>114</sup> Un ejemplo podría ser los impedimentos de los Estados Miembro a la fusión BAe y EADS. Sobre esta cuestión ver, por ejemplo, Kolb (2000).

<sup>115</sup> En este sentido, la fusión de Nexter y Krauss-Maffei-Wegmann, es posiblemente, entre otras razones, fruto de esta mayor confianza.

especialmente útil y apropiado. Este es el caso de nuestras fuerzas navales que mantienen una estrecha colaboración con los EE. UU. y la OTAN para ejecutar diversas misiones. Y explica algunas adquisiciones realizadas por España en los EE. UU. en los que se ha descartado una posible colaboración con nuestros socios europeos, como el avión no tripulado MQ-9 *Reaper*<sup>116</sup>, el sistema AEGIS de las fragatas F-100 o el sistema de combate del submarino S-80 o el misil de defensa aérea de la fragata F-110.

En el contexto de la autonomía estratégica, tiene ciertamente más sentido estrechar las relaciones con nuestros socios europeos que con los EE. UU. ya que supone una mayor garantía de suministro en caso de conflicto<sup>117</sup>. Algo también importante, cuando se desea comercializar el producto a terceros países sin contar con el beneplácito norteamericano. Esto requiere buscar un equilibrio entre la urgencia de la necesidad, el carácter clave de la capacidad militar, la necesidad de interoperar en un potencial conflicto con nuestros aliados, el deseo de ser más autónomos y de ejercer una política exterior con menos restricciones.

Este problema se extiende a las importaciones de otros bienes considerados estratégicos, los cuales deben estar sujetos a un adecuado control para evitar las compras y los acuerdos industriales con terceros países que limiten su suministro y pongan en peligro esta soberanía y autonomía estratégica. Este puede ser, por ejemplo, material sanitario, como ha puesto de manifiesto el COVID-19 o componentes para la producción de energía renovable. Dado que criticidad de estos bienes es contingente y varía con el tiempo y las circunstancias, se precisa una actividad en constante adaptación para evitar cuellos de botella que afecten significativamente a la UE.

#### 6.1.5. *Un marco favorecedor para las industrias estratégicas europeas*

Las actuaciones de la UE en esta materia van a favorecer claramente a aquellas industrias que actúan en sectores considerados estratégicos donde sea necesario la producción autónoma de bienes y servicios. Esto supone, entre otros, el acceso a la financiación europea de determinadas actividades como la investigación y el desarrollo de estos bienes y servicios, así como de los medios de producción para suministrarlos, dentro de consorcios europeos, como las que ofrece el Programa Marco de Investigación; el Fondo Europeo de Defensa; el Plan de Sinergias de los Sectores de Defensa, Seguridad y Aeroespacial o el Programa Digital Europeo<sup>118</sup> por citar algunos ejemplos.

---

<sup>116</sup> A este respecto, conviene señalar que las naciones que han comprado estos aviones, como Francia y España tienen que solicitar el permiso de Washington para su despliegue (Belin *et al.* 2017, Lippert *et al.* 2019).

<sup>117</sup> Citar también que, durante la Guerra del Golfo de 1991, los F-18 de nuestra fuerza aérea se quedaron sin el suministro de piezas de repuesto (EP 2013, 52).

<sup>118</sup> COM (2020) 67.

La demanda de estos bienes abrirá nuevas oportunidades a la industria, aunque el carácter abierto de estas licitaciones de investigación o de desarrollo no va a suponer un reparto burocrático entre las industrias de los Estados Miembro, sino uno basado en la competencia, donde los consorcios con mayor efectividad técnica y eficiencia económica serán los ganadores, lo que, en última instancia, acabará conformando estos mercados de bienes y servicios estratégicos. Es decir, la industria va a encontrar un campo de juego más nivelado donde la elección de un consorcio apropiado puede dar acceso a fondos importantes para desarrollar sus capacidades industriales.

Esta demanda aportará ventajas y oportunidades de negocio para la industria, como las comentadas en el apartado 0, que, bien aprovechadas, ayudarán a mejorar su posición. Pero también presenta importantes retos. Las menores capacidades tecnológicas de la industria nacional en ciertos campos, respecto a Estados más avanzados de la UE (v.g. Francia, Alemania), supone un importante desafío, en el que probablemente tengan un papel relevante las capacidades tecnológicas y donde el criterio de *Juste Retour* va a decaer frente al más eficiente del *Earned Workshare*. Dado que la financiación europea exige la participación de más de un Estado y varios socios que deberán acordar su participación en función de sus capacidades industriales, todos recibirán una ración del pastel si saben aprovechar las oportunidades, lo que les permitirá en el futuro aumentar su participación y su contribución técnica, pues un I+D exitoso permitirá crear nuevas líneas de negocio y ubicarse en nichos de mercado de forma competitiva.

En este contexto, el conocimiento desempeñará un papel esencial en el éxito empresarial. La esencia de la empresa será su capacidad de crear, transferir, ensamblar, integrar y explotar el conocimiento. Esto requerirá una estructura interna flexible y dinámica, especialmente sensible a las oportunidades de negocio y a la necesidad del cambio. Es decir, más capaz de interpretar correctamente la realidad y de forjar alianzas para acceder a tecnologías y activos complementarios, así como de crear una estructura organizativa que dé forma a una combinación única y distintiva de activos que satisfaga la demanda cambiante del cliente (Tece 1998).

La colaboración industrial entre el sector civil y militar será clave para lograr la autonomía estratégica, pues hay muchos desarrollos civiles con aplicaciones para la defensa y viceversa. En este sentido, la mutua reutilización de estos desarrollos es clave para la obtención eficiente de los medios de defensa estratégicos.

Dado que la obtención de estos medios será gestionada, en su mayoría, por organizaciones supranacionales será necesario una reorganización nacional para adaptarse al nuevo contexto. La capacidad de adaptación de la Administración y de la industria española a este nuevo escenario será clave para la consecución del éxito en un marco especialmente competitivo y exigente. Esto puede exigir la reducción, reconversión o venta de las líneas de producción menos competitivas, así como la

localización de nuevos nichos de excelencia y especialización con oportunidades de negocio. Esta transformación será en cualquier caso un proceso lento de resultado difícil de predecir y que estará muy mediatizada por las decisiones sobre las capacidades militares, civiles e industriales a desarrollar conjuntamente por los Estados Miembro en el ámbito de la PESCO y otros programas europeos y las decisiones sobre las áreas en las que las empresas de defensa y los suministradores de estos medios desean especializarse.

La industria deberá ser también más activa, más emprendedora, más internacional, y más abierta a alianzas para presentarse con otros Estados Miembro a licitaciones cuando éstas proporcionen importantes capacidades competitivas, o acuerdos de colaboración en el largo plazo para atender nichos y segmentos del mercado con buenas expectativas de negocio, y recibir, así, una parte significativa de las cantidades económicas que la Comisión pone a disposición en esta materia. Esto ayudará a mejorar la posición competitiva de las empresas que trabajen en este sector<sup>119</sup>.

En cualquier caso, conviene recordar que los problemas y dificultades de los programas de colaboración pueden reducir sus ventajas iniciales como, por ejemplo: 1. la extensa burocracia que conlleva su gestión; 2. la complejidad, y lentitud, de los procesos decisorios basados en la regla de unanimidad que reduce la libertad de acción, pero que muchos Estados participantes desean conservar; 3. la difícil armonización de los calendarios de compras y de los requisitos operativos de los Estados participantes<sup>120</sup>; 4. el interés de los Estados por lograr una estructura industrial en la que sus empresas tengan una participación proporcional a su aportación; 5. la complejidad de los acuerdos industriales y la necesidad de admitir participantes menos capaces; 6. las modificaciones nacionales al programa (Hartley 2011, 172); 7. el reparto de los beneficios entre las naciones participantes cuando el producto se exporte a terceros países; 8. la reutilización del legado del programa tras su terminación y 9. el marco de información imperfecto en el que se toman las decisiones. Esto explica que el aumento de los costes y de plazos de ejecución de estos programas, sea proporcional respectivamente a la raíz cuadrada y cúbica del número de participantes, como señala Delpech (1976) y ha confirmado empíricamente Hartley (1997; 2011, 175)<sup>121</sup>.

---

<sup>119</sup> Particularmente importante es la formación de capital social (Arrow 1999), es decir, la creación de un conjunto de relaciones, valores compartidos y entendimiento que permite a las personas y grupos confiar entre ellos y cooperar en estos programas internacionales. La percepción de tener valores comunes significa que se necesita una menor interacción para definir las respectivas expectativas y obligaciones. Esto reduce la asimetría informativa y el esfuerzo relacionado con la vigilancia, facilitando una colaboración más eficiente.

<sup>120</sup> La armonización de los requisitos para desarrollar un único producto resulta una tarea particularmente ardua cuando subyacen visiones estratégicas e intereses industriales diferentes. Y pueden dar lugar a extensas especificaciones que complican el desarrollo y a requisitos excesivos para atender particularidades nacionales con una contribución marginal a la funcionalidad general del sistema.

<sup>121</sup> Sobre la dificultad de gestionar la colaboración empresarial en un proyecto innovador ver Mowery y Rosenberg (1989, 247).

Alcanzar acuerdos entre los socios en estos programas es difícil pues deben ofrecer un balance positivo, entre la contribución y los resultados esperados para cada uno. En este contexto, la negociación y el compromiso para distribuir los beneficios del proyecto determinan los resultados más que las consideraciones sobre una eficiente asignación de recursos (Hartley 2011: 171; Bowles 2004, 164, 165, 171). Esto genera una gran fragilidad en los programas que, a veces, son abandonados por un socio —como ocurrió cuando el Reino Unido dejó el programa *Multirole Armoured Vehicle* (MRV) en 2003 para desarrollar su propio programa—, o no continúan al terminar una fase— como ocurrió con el programa *Standoff Surveillance and Target Acquisition Radar* (SOS-TAR-X). Esta fragilidad es consecuencia de variaciones de contexto que hacen que la alternativa de abandonar el programa sea atractiva, al menos, para alguno de los socios —probabilidad que aumenta con el número de socios según Bowles (2004, 442-443)—, así como de la dificultad de penalizar el abandono y de sustituir la contribución industrial de la nación renunciante.

#### 6.1.6. *La persistencia de los problemas inherentes a una mayor soberanía y autonomía estratégica*

Sería un engaño pensar que las iniciativas tomadas por la UE solventarán los problemas anteriormente identificados. En este sentido, los europeos, como hemos visto, siguen sin dar una prioridad alta al gasto en defensa siendo sus inversiones considerablemente inferiores a los EE. UU., lo que unido al lento crecimiento de las economías europeas hace que la distancia que separa al sector industrial en ambos lados del Atlántico no disminuya, mientras que la distancia frente a potencias como China esté menguando.

La base tecnológica e industrial europea de defensa, como hemos visto, en su conjunto es bastante completa, aunque inferior a la de los EE. UU., consecuencia de unas menores inversiones en esta materia, pero también de una percepción diferente sobre su seguridad y defensa. Esta carencia se ha observado en ciertos conflictos armados y en la adquisición de sistemas y componentes a los EE. UU. y ha permitido a los europeos desarrollar sus medios con importantes ahorros al aprovecharse de las inversiones norteamericanas en I+D. En este sentido, Europa ha usado, tradicionalmente, una innovación de tipo defensivo para evitar el largo camino de «prueba y error» del innovador líder, aprovechando las oportunidades que ofrece el conocimiento que ha generado y evitando los costosos gastos de innovar en sendas yermas. En este marco, el esfuerzo se ha centrado en mejoras incrementales de funcionalidad y calidad, prestación de servicios complementarios, mejor *marketing* y un precio inferior que aísle suficientemente a posibles competidores (Utterback 2001, 298; Freeman 1986, 176). Es decir, explotando más el conocimiento que generándolo. Pero, el éxito de esta opción radica en la capacidad de responder con rapidez, en inglés «*fast second*», algo que

puede ser inviable cuando la imitación es complicada<sup>122</sup>. Aunque esta estrategia puede lograr ahorros significativos, es difícil equiparar, y menos superar, con los recursos que los europeos dedican a esta cuestión, a nuestro socio al otro lado del Atlántico, pues el liderazgo, cuando se está cerca de la frontera tecnológica, requiere actividades de investigación básica o aplicada considerablemente más costosas.

Por otra parte, la toma de decisiones sobre programas de adquisición en la UE, aparte de los asociados a su propia coordinación, se enfrenta a los mismos problemas que los nacionales. La información imperfecta rodea de incertidumbre las decisiones en esta materia que pueden llegar a ser incorrectas, algo que llevará tiempo descubrir y cuya rectificación, para obtener los sistemas apropiados, requerirá cambios adicionales. En este sentido, los gestores de la defensa carecen de información fidedigna sobre el esfuerzo innovador que requiere el cumplimiento de unos requisitos operativos, las tendencias y oportunidades tecnológicas, las capacidades industriales, la utilidad operativa de un nuevo producto, las expectativas sobre el tamaño del mercado para dicho producto o servicio, o los posibles retornos a la inversión. Además, el carácter estocástico del proceso innovador impide comprender bien el esfuerzo requerido en cada caso<sup>123</sup>. En este contexto, hay serias dificultades para identificar *ex ante* los proyectos o las empresas que tendrán finalmente éxito. Este carácter aleatorio puede conducir a que una misma estrategia tenga un brillante éxito en algunos casos y un deplorable fracaso en otros<sup>124</sup>. En otras palabras, los responsables políticos carecen de garantía en su elección.

Esto impide disponer de una guía orientativa que establezca las prioridades, áreas de investigación y recursos dado el desconocimiento de los futuros estados del mundo. Un conocimiento que solo se desvelará *a posteriori*, conforme se desarrollan y prueban estas soluciones. En este sentido, muchas de las hipótesis y decisiones usadas

---

<sup>122</sup> Este puede ser el caso de sectores industriales intensivos en I+D donde el progreso tecnológico es rápido como es el sector aeroespacial donde, a pesar de una débil protección mediante patentes, existen grandes dificultades para entrar (Nelson y Winter 1982, 345). En este sentido, el secreto y las ventajas de ser el primero son especialmente útiles cuando el conocimiento está encarnado en la propia innovación (Cohen 1995, 229, 231). La imitación, en cualquier caso, siempre es difícil, ya que la capacidad industrial del que se quiere imitar es imperfectamente conocida, y duplicar sus métodos de trabajo es complicado, pues muchos elementos deberán adaptarse a un contexto diferente. En este sentido el estudio realizado por Mansfield *et al.* (1981) señala que la razón de costes entre imitación e innovación es del 65% y la razón de tiempos del 70%.

<sup>123</sup> Una cuestión que agrava este desconocimiento es que las empresas pueden tener comportamientos estratégicos al establecer programas de I+D con el gobierno, pues las ayudas pueden modificar al equilibrio competitivo. En este contexto, es difícil para los gobiernos identificar huecos que precisen de innovación cuando no conocen bien el elenco de oportunidades. En este sentido, los gobiernos no pueden esperar que las firmas publiciten sus previsiones de I+D y no pueden saber *ex ante* los proyectos más beneficiosos.

<sup>124</sup> Sin embargo, este apoyo es útil pues los experimentos fallidos tienen valor al mostrar que ciertas áreas del espacio tecnológico no merecen ser exploradas, permitiendo el conocimiento adquirido una selección más efectiva (Metcalfe 1995, 489).

en la obtención de capacidades y medios, se descubrirán con el tiempo inapropiadas. En resumen, cualquier guía o plan solo puede ser general y orientativo, al adolecer de las virtudes de fiabilidad, concreción y estabilidad en el tiempo que debería tener. Este carácter contingente de los catálogos de capacidades militares e industriales puede hacer que *a posteriori* no parezca interesante la priorización y el alcance originalmente propuesto, los cuales comprometieron importantes inversiones cuya rectificación dará lugar a grandes e irrecuperables pérdidas y una provisión menos eficiente de medios para la defensa<sup>125</sup>. Lo que sí se puede afirmar es que las decisiones serán más fiables, al reunir la experiencia y conocimiento de varios socios.

Uno de los principales riesgos de la gestión de estos programas internacionales es una menor transparencia en los procesos de elección que deben basarse en valores ampliamente aceptados, vistos como aplicables a la sociedad en su conjunto más que a un grupo en particular (Nelson y Winter 1982, 380). En este sentido, cobra especial papel el Parlamento Europeo para debatir, contrastar visiones, dar publicidad y alcanzar el consenso sobre la elección de soluciones consistentes y aplicables a las verdaderas necesidades de los europeos, y restringir aquellas con un impacto social inadecuado, aunque sean las preferidas por la Comisión, alguno de sus Estados o la industria<sup>126</sup>. En este contexto, el principal riesgo es que iniciativas como el Fondo se reduzcan a un subsidio a la industria del sector que no se traduzca en una mejora substancial de las capacidades de defensa de la UE.

### 6.1.7. *Resumen*

Garantizar la soberanía de los europeos y mejorar su autonomía estratégica para preservar los sus valores e intereses son dos ideas especialmente atractivas, aunque se trata de objetivos instrumentales para lograr otros. Por lo tanto, estas políticas deben sopesarse con el grado de cumplimiento de estos valores e intereses y con las cuantiosas inversiones que exige. Esto requiere examinar las ventajas que aporta una mayor interdependencia frente a las amenazas y los riesgos que no podrían contrarrestarse debido a posibles dependencias para alimentar el debate sobre estas cuestiones. Europa no debería ver esta autonomía como una añoranza de lo que fue en su día, o un recuerdo de una «Grandeur» que ya no existe, ni muy probablemente existirá. En otras palabras, la «autonomía estratégica» no debería convertirse, valga la similitud, en la infructuosa búsqueda del «Santo Grial» en la Edad Media. Un tesoro largamente apreciado, pero inexistente e irreal, por el cual los caballeros medievales sufrirían enormes fatigas y desvelos, que bien podrían haber dedicado a labores más perentorias

---

<sup>125</sup> Sobre estas dificultades, ver, por ejemplo, Mowery (1995, 542-543), Nelson y Winter (1982, 186) o Metcalfe (2002).

<sup>126</sup> Sobre las posiciones del Parlamento Europeo ver por ejemplo EP (2020) y EP (2020a).



e importantes para su vida y su bienestar. Ciertamente otros valores e intereses tienen igual o más relevancia y deben guiar a una Europa que desea tener un papel clave en el mundo en el siglo XXI y contribuir a la paz y estabilidad mundial.

Como se ha podido observar, los europeos encuentran problemas y dificultades para desarrollar capacidades militares para hacer frente al entorno estratégico en el que se encuentran inmersos. El desarrollo de un marco legal que permita a la UE tomar las riendas en esta materia ha sido un proceso lento que empieza a alcanzar una cierta madurez en la tercera década del presente siglo, aunque se requieran más pasos adicionales en esta materia. Un dato que ilustra estas menores capacidades nos los muestra Fiott (2018) cuando afirma que, en 2017, Europa desplegó 52.000 personas para misiones en el exterior de la UE, OTAN, OSCE, ONU y otras organizaciones frente a los 208.000 de los EE. UU., es decir, una cuarta parte, a pesar de que su diferencia presupuestaria en defensa era algo menos de la mitad<sup>127</sup>.

Sin embargo, las iniciativas tomadas en los últimos años muestran una actitud crecientemente asertiva de la UE en esta materia como se observa en la Brújula Estratégica, aunque la propia Brújula pone de manifiesto las importantes carencias operativas europeas existentes, mientras que su base tecnológica e industrial presenta problemas que dificultan su resolución.

El propio *Brexit* ha supuesto una importante merma de las capacidades militares e industriales de los europeos (en torno a una cuarta parte), pero al menos ha permitido avanzar en esta materia, ya que, de una forma u otra, esta nación se mostraba reacia a limitar el papel clave que desempeña la OTAN en la defensa de Occidente. Un papel que los propios aliados consideran indispensable para la seguridad Euro-Atlántica como se reconoce en su último Concepto Estratégico.

No obstante, el desarrollo de capacidades europeas no es necesariamente una merma para la OTAN. Al contrario, una Europa con mejores capacidades militares reforzaría las capacidades conjuntas de la Alianza, su grado de influencia en esta organización y su propia credibilidad como socio<sup>128</sup>. Hay que tener en cuenta que las capacidades militares de los Estados Miembro podrían atender tanto los compromisos que les vinculan con la OTAN como con los que precisa la CSDP, siempre y cuando los medios empleados se diseñen con capacidad de interoperar en las misiones que ambas organizaciones demanden. Esto es bastante factible en tiempos de paz en los cuales hay siempre un exceso de capacidad para afrontar emergencias. Sin embargo,

---

<sup>127</sup> Según la base de datos de SIPRI, el gasto en defensa de EE. UU. en 2020 fue de 801.000 M\$, el de China fue de 293.000 M\$, mientras que el de los 26 Estados Miembro de Europa fue de 210.000 M\$ (198.000 M€) según la EDA, sin contar con el Reino Unido ni Dinamarca que fueron de 60.675 y 4.980 M\$ respectivamente.

<sup>128</sup> El propio Washington anima a sus aliados europeos a asumir más responsabilidades en seguridad y defensa, aunque también desea que esto se traduzca en compras a su industria.

no lo sería tanto si se produjera una crisis importante que obligara a realizar misiones simultáneamente en dos escenarios muy diferentes y a la vez muy exigentes. Este podría ser el caso de los EE. UU. involucrados en un conflicto (v.g. en el Pacífico), unido a una crisis en Europa enfrentada a un poderoso vecino; o por ejemplo una crisis más vinculada con la OTAN de defensa de Europa y otra crisis más vinculada con la UE en un área de influencia como el continente africano. No obstante, esta situación probablemente solo se daría en circunstancias extremadamente raras, pues no existe tampoco una disensión tan grande entre los EE. UU. y Europa en cuestiones de defensa, y parece poco probable que, en esos conflictos, aunque diferentes, no estén en juego tanto los intereses norteamericanos como europeos y que estos intereses estén muy desalineados. El problema, pues, está en determinar qué duplicidad parece conveniente y es económicamente factible y cuál parece improbable y excesivamente cara, algo siempre difícil de determinar con objetividad. A este respecto, conviene resaltar que la OTAN dispone de capacidades militares especialmente significativas con una vigorosa estructura de mando y fuerzas multinacionales de reacción rápida con capacidad de actuar en el espectro completo de capacidades, incluyendo la convencional, la nuclear y la defensa frente a misiles balísticos o de crucero, algo aportado en gran medida por los EE. UU.<sup>129</sup>

La Brújula Estratégica ha supuesto un paso más, en el que se aprecia una mayor concreción en diversas acciones para hacer realidad una UE en materia de defensa, aunque parecen insuficientes para lograr los objetivos y retos planteados, algo probablemente influido por la renuencia de los Estados Miembro a ceder más soberanía y aceptar un mayor nivel de compromiso. Así la creación de una fuerza de intervención (futuro germen del ejército europeo) se queda muy corta en comparación con el Objetivo Principal de 2003 y 2010. En materia de capacidades, quedan simplemente esbozadas, a la espera de una futura precisión, lo que impide evaluar con detalle sus limitaciones para realizar determinadas misiones. En otros casos, las acciones de la UE se limitan a realizar informes, estudios, estrategias, planes y propuestas a los Estados Miembro o, simplemente, se concede un margen significativo para su materialización (algunos de ellos no visibles hasta el año 2025). En pocas palabras, lo que algunos denominan una retórica excesiva acompañada de una escasa acción.

Ciertamente, si Europa no avanza en esta materia, y no se dota de los mecanismos y medios necesarios para actuar con voz propia, podría perder progresivamente su influencia en el marco internacional. En este sentido, el reciente conflicto de Ucrania supone probablemente un importante estímulo a la voluntad política de dotarse de una mayor autonomía en defensa de la que ha tenido en el pasado.

---

<sup>129</sup> La NATO Response Force (NRF), creada en 2002, es la única fuerza de reacción rápida actualmente existente. Otras fuerzas multinacionales como el *Eurocuerpo*, la *Joint Expeditionary Force* (JEF) o la *Combined Joint Expeditionary Force* (CJEF) o la brigada Franco-germana, a pesar de estar formadas por algunos Estados Miembro, no tienen un carácter verdaderamente europeo.

## 6.2. Recomendaciones

En esta sección, se examinan, a la vista de estas conclusiones, las acciones que parecen recomendables para una contribución española positiva al logro de una mayor soberanía y autonomía europea. Estas recomendaciones tienen un carácter preliminar, pues se precisa un análisis más profundo y detallado para matizarlas debidamente, algo que impide la extensión de este trabajo. Estas recomendaciones deben interpretarse, por lo tanto, más que como preceptos, como sugerencias para repensar, reenfocar o rediseñar posibles actuaciones españolas en estas cuestiones, proporcionando orientación en el mejor de los casos, y, en el peor, mostrando errores que deben evitarse.

### 6.2.1. *Una mayor integración de las políticas nacionales con las comunitarias*

La primera recomendación sería una mayor integración de las políticas nacionales con las políticas que se consensuan en la Unión Europea. En efecto, como hemos visto a lo largo de este trabajo, muchas debilidades europeas provienen de sus propias limitaciones institucionales, la falta de acuerdos para establecer políticas europeas más ambiciosas y la reticencia nacional a cumplirlas, manifestada en ocasiones por una declaración formal de cumplimiento, pero que, en la práctica, se aplican de manera superflua, entran en contradicción con políticas nacionales, o son simplemente ignoradas. Esto no es solo aplicable a políticas más directamente relacionadas con Política Común de Seguridad y Defensa, si no que afecta a otras políticas relacionadas con la soberanía como por ejemplo la Unión Bancaria que tiene impacto sobre el valor del euro.

### 6.2.2. *Apoyar la consolidación del mercado y la industria europea de defensa*

Un paso importante es la apertura del mercado nacional a las normas del mercado interno que permita que los proveedores de otros Estados Miembro tengan oportunidades similares. Esto es necesario para materializar las ventajas mencionados anteriormente, y significa que las políticas nacionales de apoyo al sector deben orientarse a complementar los planes europeos en esta materia, ayudando a la industria nacional a competir con éxito en el mercado y proponiendo de forma activa programas de investigación y de desarrollos conjuntos<sup>130</sup>.

Este marco presenta, sin embargo, retos considerables. En efecto, las industrias nacionales tendrán que cooperar y competir con las empresas de otras naciones euro-

---

<sup>130</sup> Aunque esta opción suponga asumir un mayor riesgo, sus resultados en promedio serán positivos. Sobre esta cuestión ver Kahneman (2011, 351) y Bowles, Foley y Halliday (2017, capítulo 4).

peas para acceder a los importantes fondos que se han puesto en marcha y que van a complementar los presupuestos nacionales de adquisición de medios para la defensa. Las Fuerzas Armadas y la industria deberán elegir, en este contexto, aquellos nichos sobre los que se tenga mayor interés o se dispongan de mayores ventajas, dada la especialización de ambas, teniendo en cuenta que habrá que descartar opciones dada la imposibilidad de especializarse en todas las áreas que componen el amplio elenco de capacidades militares e industriales que precisa una autonomía estratégica.

En este sentido, España debe decir qué capacidades desea aportar a la CSDP [recogidos en el CDP], identificando los medios y desarrollos de mayor interés en los que desea participar como líder o colaborador<sup>131</sup>, teniendo en cuenta la promoción, siempre que sea posible, de la industria nacional, de forma que las capacidades militares requeridas tengan acomodo con las capacidades y activos industriales que se poseen. Esto requiere de una labor de coordinación con otros Estados Miembro dentro de los órganos decisorios comunitarios que exige una importante capacidad de negociación. La industria, por su parte, deberá acordar con las empresas de otros Estados su participación en proyectos conjuntos de investigación, desarrollo y producción. De esta forma se obtendrían los bienes y servicios que precisan las capacidades militares (UE y propias) por una industria razonablemente competitiva donde prevalecen las soluciones más eficientes.

Para ello sería conveniente desarrollar, de manera urgente, una estrategia industrial nacional relacionada con la defensa y otras industrias consideradas estratégicas. En efecto, los importantes fondos que se están poniendo a disposición de los Estados Miembro, su gestión conjunta (en muchos casos, bajo control de la UE) y la fuerte competencia empresarial suponen un cambio de contexto que requiere una estrategia apropiada para obtener los mejores retornos.

Esta estrategia debe estar en consonancia con las iniciativas y estrategias europeas y ser complementaria en aquellos aspectos no considerados por la UE, pero necesarios para alcanzar aquellos objetivos de seguridad nacionales no contemplados en la CSDP. Esta estrategia debe promover la participación activa en los órganos decisores de la UE en esta materia, buscando consensos y acuerdos con otros Estados Miembro mutuamente beneficiosos, como la armonización de los requisitos de los desarrollos previstos para realizar las misiones de la CSDP.

La estrategia debe definir los objetivos a alcanzar, así como las instituciones y procedimientos más apropiados para afrontarlos. Un análisis apoyado por personal experto que permita la reflexión, el debate, la crítica, el consejo independiente, la argumentación razonada, y la competición de ideas y visiones. De esta forma, se con-

---

<sup>131</sup> En este sentido, es interesante la decisión sueca de concentrarse en dos capacidades básicas: aviones de combate y el área submarina (Belin *et al.* 2017).

seguirá una estrategia soportada por razones convincentes, con la garantía de que ésta, y sus aspectos más cruciales, no han escapado de una evaluación crítica; una cuestión importante, pues las consideraciones técnicas o económicas son insuficientes para una elección, al tener tanta o más relevancia otras consideraciones como su viabilidad política o administrativa.

Dado el marco de incertidumbre sobre el que se elaboran las estrategias será necesario su evaluación *ex post*<sup>132</sup> para realizar, en su caso, los correspondientes ajustes, pues no puede anticiparse con precisión sus resultados, ni totalmente ni parcialmente, debido a las reacciones de los diversos agentes involucrados (Metcalf 1995, 410 y 412; Nelson 1977, 41). En efecto, su elaboración tiene un marcado carácter evolutivo conforme se extraen conclusiones de las experiencias pasadas, de lo que ha funcionado, de lo que ha ido mal y de lo que ha sido fuente de problemas, para inferir los cambios que son factibles y que supondrán una mejora. Se trata de un proceso incremental, en el que se hacen unos pocos cambios para verificar si se producen mejoras, algo que consume tiempo al manifestarse sus resultados en el medio y largo plazo.

La elección de los proyectos de colaboración es una cuestión especialmente importante. Esta debe ser la opción preferida en los casos de especial complejidad y envergadura con un elevado coste de I+D; que requieren una base tecnológica e industrial especialmente amplia y tecnologías de difícil obtención nacional para obtener así importantes economías como, por ejemplo, grandes plataformas, o sistemas integrados por otros sistemas y que cubran tanto objetivos nacionales como de la CSDP. En cualquier caso, se trata de una decisión que debe meditarse cuidadosamente, desde el punto de vista técnico y económico, pues el número de casos fallidos no es despreciable y sus ventajas disminuyen debido al crecimiento más que proporcional de los costes con el número de socios. Los programas nacionales deberían reducirse a aquellos cuyo desarrollo sea factible, económicamente rentable, con una probabilidad de éxito razonablemente alta y cuyos activos industriales requeridos sean sostenibles en el largo plazo.

La estructura institucional debe permitir la participación de los diferentes actores y personal experto<sup>133</sup> involucrados en el desarrollo de las capacidades estratégicas.

---

<sup>132</sup> Esto incluye por ejemplo el uso de ciertos indicadores como el grado de participación en proyectos de I+D y programas de desarrollo; los retornos recibidos en comparación con las cantidades aportadas, la rentabilidad obtenida en la venta (o la exportación) de los productos objeto de un desarrollo conjunto, el grado de participación de nuestras PYMEs o la adecuada representación de nuestros intereses en estos organismos internacionales.

<sup>133</sup> Especialmente en investigación de operaciones, ingeniería y gestión de programas. Un mayor conocimiento permite orientar la búsqueda de soluciones y cribar las innovaciones aceptando y explotando las buenas y aventando las malas. Este conocimiento disminuye la aleatoriedad de las expectativas tecnológicas, evitando la exploración de zonas yermas e identificando elecciones erróneas y poco prometedoras. Por lo tanto, es importante disponer de métodos para obtener información razonablemente completa y decidir basándose en el conocimiento, apoyado en su caso por un comité de expertos. En este sentido, se debe acumular el suficiente talento y conocimiento, tanto téc-

Esto incluye las Fuerzas Armadas como encargadas de definir sus necesidades y requisitos operativos y ser la destinataria última de las adquisiciones; la industria con sus capacidades de desarrollo y producción para atender esas necesidades, incluida la importante contribución al valor final del producto de las PYMEs. Por último, los centros de investigación, tanto públicos como privados, incluidos los Centros Universitarios, pues su actividad investigadora resulta clave para obtener esas capacidades.

El resultado debe ser propuestas sólidas que puedan incluirse en los Programas de Trabajo de la UE en esta materia. Éstas deben cubrir las necesidades operativas de las fuerzas armadas, identificadas por el Estado Mayor, que sean compartidas y congruentes con las necesidades y prioridades de otros Estados Miembro. Las propuestas deben contar también con un proyecto de solución industrial que incluya las actividades de investigación, desarrollo y producción requeridas, así como los socios europeos participantes (nacionales y europeos), teniendo especial énfasis las actividades de investigación requeridas para obtener las tecnologías que estos proyectos van a precisar. La consolidación de estas propuestas, dado su carácter innovador e incierto, será un proceso co-evolutivo que requerirá de una intensa interacción entre los actores y varios ciclos de análisis y revisión conjunto para proponer una solución sólida, armonizada y coherente donde la participación nacional esté en consonancia con los resultados esperados. Es decir, se necesita orquestar a todos estos actores para abatir los riesgos y tener una buena probabilidad de éxito.

La creación de foros y grupos de trabajo puede ser especialmente útil para identificar y consensuar las mejores propuestas, lo que exige acopiar importantes recursos, en particular de personal experto dotado de los medios y el conocimiento necesario. Uno de los aspectos más complicados será la creación de un mecanismo de selección interno que filtre las propuestas de mayor interés, para lo cual se debería contar con evaluadores independientes. Dada la gran competitividad que se espera en estos proyectos y la complejidad de la elaboración de propuestas, podría ser necesario proporcionar ayudas a la industria para prepararlas y encontrar los socios adecuados.

### *6.2.3. El papel del Parlamento español*

El papel del Parlamento resulta esencial para consensuar y aprobar las cuestiones relacionadas con la soberanía y autonomía estratégica nacional, así como la contribución española a la soberanía y autonomía de la UE. Esto supone debatir y aprobar los objetivos en esta materia, así como la estrategia a seguir para alcanzarlos. Si bien el gobierno tiene un papel especialmente activo en esta materia mediante planteamientos y propuestas, éstas deben contar el debido apoyo parlamentario.

---

nico como operativo, para tomar una decisión razonablemente correcta. Sobre este tema ver, por ejemplo, Vincenti (1990, 133).

Esto es importante, ya que por una parte la defensa es un asunto de Estado de especial relevancia donde las variaciones y cambios, no bien meditados, puede conducir a la inestabilidad y a la pérdida de prestigio nacional y una menor eficiencia (v.g. discontinuidad de los programas de obtención por falta de presupuesto). Por otra parte, porque el nuevo marco requiere un importante esfuerzo de transformación por parte de las fuerzas armadas, de la industria y de la sociedad. En este sentido, las decisiones en estas materias deben contar un adecuado debate Parlamentario donde se fijen objetivos, alcances y estrategias que gocen del adecuado consenso y de un amplio apoyo de la ciudadanía.

Sí que es cierto, que las diferentes visiones e ideologías, a veces extremadamente contrapuestas, de los partidos políticos, así como un conocimiento limitado en estas cuestiones, complican bastante alcanzar acuerdos en esta materia. Lo anterior unido y la brevedad del ciclo electoral condiciona la toma de acuerdos a largo plazo, algo que, sin embargo, es especialmente necesario en unos asuntos que para fructificar requieren decisiones estables de larga duración.

#### *6.2.4. El papel de las Comunidades Autónomas*

Ciertamente, las Comunidades Autónomas tienen un papel menos directo o relevante en estos asuntos, pero en absoluto irrelevante. Las Comunidades Autónomas en tanto miembros de un Estado descentralizado, asumen importantes funciones en diversos ámbitos como es el cumplimiento de la normativa comunitaria, así como la gestión de determinadas ayudas. Además, las consejerías de industria tienen un papel que desempeñar significativo a la hora de apoyar aquellas industrias y actividades ubicadas en su Comunidad en el suministro de bienes y servicios que resultan críticos o estratégicos para la soberanía y autonomía europea.

Esto requiere la coordinación con la Administración del Estado y Organismos Autónomos Estatales, como el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Industria o el CDTI, e informar a la industria de las opciones y nuevas oportunidades que se ofrecen. En este sentido, hay que señalar que la industria de defensa tiene una fuerte implantación en diversas comunidades como Andalucía, Galicia Murcia, Madrid o el País Vasco, mientras que dispone de una fuerte industria de carácter civil en este último y en Cataluña con capacidad de aportar soluciones a estas cuestiones.

#### *6.2.5. Un presupuesto compatible con los nuevos compromisos*

La participación en el Fondo Europeo de Defensa y la PESCO va a suponer, no obstante, compromisos económicos importantes por parte de España que pueden tener un complicado cumplimiento. En efecto, en primer lugar, el Ministerio de De-

fensa tiene que devolver los importantes créditos que ha proporcionado el Ministerio de Industria para los denominados Programas Especiales de Armamento (PEAs). En segundo lugar, es necesario sostener los programas actuales de obtención derivados del planeamiento nacional y OTAN, en particular los previstos en el denominado «*nuevo ciclo inversor*» (fragatas F-110, vehículo de combate sobre ruedas 8x8, modernización de helicópteros, avión de reabastecimiento en vuelo, etc.). En tercer lugar, habrá que dejar margen presupuestario para los programas de la PESCO en los que España va a participar (nuestro país figura en 26 proyectos y lidera 4). Si bien los compromisos económicos en las primeras fases pueden ser pequeños, estos crecerán conforme se entre en la fase de desarrollo y preparación de la producción. Puesto que la UE exige el compromiso de los Estados que se benefician de este Fondo de adquirir esos equipos y sistemas resultará difícil abandonarlos, lo que puede dotar de mayor rigidez a los presupuestos al ser más difícil modificar las cantidades comprometidas. En este sentido, conviene recordar que las ayudas europeas son importantes durante la fase de investigación y desarrollo, pero que la producción de estos medios debe estar a cargo de sus Estados Miembro. Si bien la guerra de Ucrania está favoreciendo el aumento del gasto en defensa, y existe una promesa gubernamental de llegar al 2028 con un presupuesto que casi duplique el actual, hay que tener en cuenta que el coste de estos programas, tan sofisticados, puede ser considerable.

## 7. EPÍLOGO

Este trabajo ha puesto de manifiesto los importantes retos y dificultades a los que se enfrenta Europa para mantener su soberanía y su autonomía estratégica en un mundo cada vez más globalizado y en el que están apareciendo nuevas potencias económicas, con unos valores distintos a los europeos y cuyo peso es cada vez mayor en el panorama internacional.

Estos retos exigen un importante esfuerzo para preservar y mejorar la citada soberanía y autonomía, entre los que hay que citar una mayor coordinación e integración de los Estados Miembro, importantes inversiones en seguridad y defensa, así como otras inversiones que no dejen Europa a la zaga en cuestiones claves como el cambio climático, la energía y otras que serán críticas en las próximas décadas. Solo de esta forma, los europeos lograrán mantener lo que se considera su mayor éxito: una región del mundo donde impera la libertad individual, los derechos humanos, la democracia, el libre mercado y la ley unido a una considerable riqueza económica y donde las medidas sociales permiten un elevado nivel de inclusión de los sectores menos favorecidos, lo que concede un importante bienestar a su población.

Es más, el deseo de proyectar estabilidad y seguridad al resto del mundo, así como ayudar al desarrollo a aquellas naciones menos favorecidas hace necesario que Europa actúe sin dilación cuando decae el interés de su socio norteamericano. Como se ha



podido ver, se han dado pasos importantes en esta materia, pero, desafortunadamente, queda un largo y tortuoso camino hasta alcanzar los objetivos que se recogen en documentos como la Estrategia Global, la Brújula Estratégica, el Pacto Verde o la soberanía digital. Ciertamente garantizar que se tienen en cuenta los intereses y valores europeos en la consecución de un orden mundial, con nuevos e importantes retos, es algo que aprecian los ciudadanos europeos y que debe seguir estimulando acciones en esta materia.

Los resultados, en el largo plazo, ayudarán a preservar y mejorar la soberanía y la autonomía de Europa respecto de potenciales aliados, favorecerán la Política Común de Seguridad y Defensa y la contribución europea, sin trabas y con voz propia, a: garantizar su defensa, proyectar estabilidad en el exterior y respaldar la seguridad y la paz en el mundo. Pero, hay que tener presente que las capacidades militares no son, hoy en día, la única o la mejor forma de resolver los problemas de inseguridad que aquejan a nuestro planeta. Además, la soberanía y la autonomía estratégica no deben considerarse conceptos absolutos, ni un fin en sí mismo, sino instrumentos para lograr la seguridad y el bienestar general mediante la búsqueda de acuerdos y la colaboración con el resto de las naciones que conforman nuestro planeta. Es decir, no se trata de alcanzar una irrealizable autarquía y rechazar las alianzas, sino de encontrar la forma más efectiva de gestionar las interdependencias en términos de sus intereses y valores económicos, de seguridad y normativos.

En este marco, España debe desempeñar un papel especialmente activo como socio importante de la Unión. Este marco ofrece además importantes oportunidades tanto para las Fuerzas Armadas, que se beneficiarán de los programas conjuntos para obtener los medios que precisan las misiones de la CSDP con un mejor coste y mayores prestaciones, como para las empresas con tecnologías y productos aplicables a la seguridad, la defensa u otras necesidades estratégicas críticas para mantener esta autonomía. De esta forma, la industria podría lograr importantes retornos en esta materia, como pudiera ser la exportación de aquellos desarrollos que han tenido éxito, o su explotación en otros sectores económicos, cuando estos productos sean también útiles para ellos. Desempeñar adecuadamente este papel exige ciertamente modificaciones en nuestra política de defensa e industrial que deberían llevarse a cabo sin dilación.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arrow, K. 1951. *Social Choice and Individual Values*. John Wiley & Sons.
- Arrow, K. 1999. «Observations on Social Capital». In Dasgupta, P., Serageldin, I. (Eds), *Social Capital. A Multifaceted Perspective*. Washington: The World Bank.
- Ballester, B. 2013. *The cost of Non-Europe Report. European Common Security and Defence Policy*. CoNE 4/2013. European Union. Brussels.

- Barrie, Douglas, Ben Barry, Henry Boyd, Marie-Louise Chagnaud, Nick Childs, Bastian Giegerich, Christian Mölling, and Torben Schütz. 2018. *Protecting Europe: meeting the EU's military level of ambition in the context of Brexit*. London: International Institute for Strategic Studies and German Council on Foreign Relations.
- Barrie, Douglas, Ben Barry, Dr. Lucie Béraud-Sudreau, Henry Boyd, Nick Childs & Dr. Bastian Giegerich. 2019. *Defending Europe: scenario-based capability requirements for NATO's European members*. *International Institute for Strategic Studies (IISS)*. As of 10 September 2021: <https://www.iiiss.org/blogs/research-paper/2019/05/defending-europe>
- Blagoeva, D., Pavel C., Wittmer, D., Huisman, J. and Pasimeni, F. 2019. Materials dependencies for dual-use technologies relevant to Europe's defence sector, EUR 29850 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019, ISBN 978-92-79-11102-3, doi:10.2760/570491, JRC117729.
- Belin, J., K. Hartley, S. Lefez, H. Linnenkamp, M. Lundmark, H. Masson, J. P. Maulny, A. Ungaro. 2017. *Defence Industrial Links between the EU and the US*. Armament Industry European Research Group.
- Bockel, J. M. 2017. *The State of Europe's Defence Industrial Base*. General Report. Economics and Security Committee. NATO Parliamentary Assembly.
- Borrell, J. 2020. «Pourquoi l'Europe doit-elle être stratégiquement autonome?» IFRI
- Bowles, S. 2004. *Microeconomics: Behavior, Institutions, and Evolution*. Russell Sage Foundation. Princeton University Press. New York.
- Bowles, S., D. Foley y S. Halliday. 2017. *Microeconomics: Competition, Conflict and Coordination*.
- Braddon, D. 2019. «Economic and Political Dimensions of the Defence Industry Supply Chain Revolution» en Ron Matthews (ed.) *The Political Economy of Defence*. Cambridge University Press.
- Buchanan, J. y G. Tullock. 1960. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press. doi:10.3998/mpub.7687
- Chandler, A.D. 1992. «Organizational Capabilities and the Economic History of the Industrial Enterprise.» *The Journal of Economic Perspectives* 6:3, 79-100.
- Cohen, W. 1995. «Empirical Studies of Innovative Activity» in *Handbook of the Economics of Innovation and Technological Change* edited by Paul Stoneman. Oxford (UK): Blackwell Handbooks in Economics.
- Cyert, R.M. y J. G. March. 1992. *A behavioural Theory of the Firm. Second Edition*. Malden, MA: Blackwell Publishers.
- Downs, A. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- ECORYS. 2010. *FWC Sector Competitiveness Studies - Study of the Impact of Emerging Defence Markets and Competitors on the Competitiveness of the European Defence Sector*. Final Report. Brussels: Directorate General Enterprise and Industry.
- EU-ISS. 2017. *Yearbook of European Security. Y E S 2017*. European Union Institute for Security Studies. Luxemburg.
- Escrivá, M. 2022. La geopolítica de la energía renovable y de las materias primas críticas. El caso de la Unión Europea: liderazgo global y nuevas dependencias. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

- European Commission. 2013. *A new deal for European defence. Towards a more competitive and efficient defence and security sector*. Bruselas.
- European Defence Agency. 2018. *Capability Development Plan. Fact sheet*. Bruselas.
- European Court of Auditors - ECA. 2019. *European Defence*. Bruselas.
- European Defence Agency. 2008. *Future Trends from the Capability Development Plan*. Bruselas.
- European Defence Agency. 2021. *Defence Data 2019-2020*. Bruselas.
- European Parliament. 2013. *The development of the European Defence Technical and Industrial Base (EDTIB)*. Directorate-General for External Policies. Policy Department. Bruselas.
- European Parliament. 2015. *El impacto de las Directivas del paquete de defensa sobre la defensa europea*. Directorate-General for External Policies. Policy Department. Bruselas.
- European Parliament. 2016. *The future of EU defence research*. Directorate-General for External Policies. Policy Department. Bruselas.
- European Parliament. 2020. *The European space sector as an enabler of EU strategic autonomy*. Directorate-General for External Policies. Policy Department. Bruselas.
- European Parliament. 2020a. *On the path to «strategic autonomy». The EU in an evolving geopolitical environment*. Directorate-General for External Policies. Policy Department. Bruselas.
- European Political Strategy Centre - EPSC. 2015. *In Defence of Europe*. European Commission. Bruselas.
- European Political Strategy Centre - EPSC. 2019. *Rethinking Strategic Autonomy in the Digital Age*. European Commission. Bruselas.
- European Union. 2016. *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*.
- Fiott, D. 2017. *Permanent Structured Cooperation: what's in a name?* Chaillot paper 142. EUISS.
- Fiott, D. 2018. «Strategic autonomy: towards “European sovereignty” in defence?». Brief Issue 12. EUISS. Bruselas.
- Fiott, D. 2020. «Sovereignty over supply? The EU's ability to manage critical dependences while engaging with the world». Brief/21. EUISS.
- Fiott, D. 2021. *European Sovereignty*. Chaillot paper 169. EUISS.
- Fiott, D. y G. Lindstrom. 2021. *Strategic Compass: New bearings for EU Security and Defence?* Chaillot paper 171. EUISS.
- GAO. 1991. *Industrial Base: Significance of DoD's Foreign Dependence*. Government Accountability Office. NSIAD-91-93 Washington D.C.
- Giegerich, B. y Hackett, J. 2022. *Military capabilities in Europe: a framework for assessing the qualitative dimension*. The International Institute for Strategic Studies. Londres.
- Gray, B. 2009. *Review of Acquisition for the Secretary of State for Defence. An independent report*.
- Hartley, K. 2006. «Defence Industrial Policy in a Military Alliance». *Journal of Peace Research* 43:4, 473-489.
- Headrick, D. R. 1981. *The Tools of Empire: Technology and European Imperialism in the Nineteenth Century*. Oxford University Press.

- Heller, H. 1927. *Sovereignty. A Contribution to the Theory of Public and International Law*. Oxford University Press.
- HR/VP. 2016. *Implementation Plan on Security and Defence*. Note to the Council. 14392/16.
- Huerta Barajas, J. 2012. «La transparencia en el control del gasto en defensa, elemento esencial para la gestión de la crisis». *Revista Española de Control Externo* 42, 233-275.
- Interagency Task Force in Fulfillment of Executive Order 13806. - ITF. 2018. *Assessing and Strengthening the Manufacturing and Defense Industrial Base and Supply Chain Resiliency of the United States*. Report to President Donald J. Trump.
- Jackson, B. A. 2001. *Technology Acquisition by Terrorist Groups. Threat Assessment Informed by Lessons from Private Sector Technology Adoption*. RAND Santa Monica, CA.
- Järvenpää, P.; Major, C.; Sakkov, S. 2019. *European Strategic Autonomy. Operationalising a Buzzword*. International Centre for Security and Defence. Estonia.
- Kahneman, D. 2011. *Thinking Fast and Slow*. London: Penguin Books.
- Kausal, T. (Editor), G. Humily, T. Taylor and P. Roller. 1999. *A Comparison of the Defense Acquisition Systems of France, United Kingdom, Germany and the United States*. The Defense Systems Management College Press. Fort Belvoir, Virginia.
- Kennedy, P. M. 1989. *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. Vintage Books.
- Kirkpatrick, D. 2019. «The Whole Life-Cost of Defence Equipment» en Ron Matthews (ed.) *The Political Economy of Defence*. Cambridge University Press.
- Kolb, H. 2000. *The consequences of mergers in Europe's defence industries - reply to the annual report of the Council* Document A/1719. Assembly of the Western European Union.
- Le Gleut, R. y Conway-Mouret, H. 2019. *Information Report drawn up on behalf of the Foreign Affairs, Defence and Armed Forces Committee by the Working Group on European Defence*. Senado francés. París.
- Leibenstein, H. 1966. «Allocative Efficiency versus "X-Efficiency"». *The American Economic Review* 56: 3, 392-415.
- Lippert, B. N. von Ondarza and V. Perthes. 2019. *European Strategic Autonomy. Actors, Issues, Conflicts of Interests*. Stiftung Wissenschaft und Politik. German Institute for International and Security Affairs. SWP Research Paper 4. Berlin.
- Markowski S. and R. Wylie. D. 2019. «Alliances in Flux: Sovereignty and Security in a Changing World» en Ron Matthews (ed.) *The Political Economy of Defence*. Cambridge University Press.
- Marshall, A.W. y Meckling, W.H. 1962. «Predictability of the Costs, Time and Success of Development» in *The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors*. P. 461-476. Santa Monica, CA: RAND.
- Martí, C. 2015. *Sobre la eficiencia en defensa*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Martí, C. 2020. «¿Es Europa estratégicamente autónoma en defensa? Una revisión» en *Construyendo la Unión de la Seguridad y la Defensa. Un nuevo paso hacia el horizonte federal de Europa*. Eurobasque Curso de verano/20. Vitoria.
- Martí, C. 2020a. *La colaboración público-privada en la obtención de los medios para la defensa. El caso del Fondo Europeo de Defensa*. Fundación Alternativas. Madrid.

- Mansfield, E. 1968. *Industrial Research and Technological Innovation. An econometric analysis*. W.W. Norton and Company, Inc.
- Mansfield, E., J. Rapoport, J. Schnee, S. Wagner and M. Hamburger. 1971. *Research and Innovation in the Modern Corporation*. New York: W.W. Norton.
- Mansfield, E., M. Schwartz and S. Wagner. 1981. «Imitation costs and patents: an empirical study». *Economic Journal* 91, 907-918.
- Matthews, R. 2019. «The Political Economy of Defence» en Ron Matthews (ed.) *The Political Economy of Defence*. Cambridge University Press.
- Mauro, F. 2021. *Europe's strategic autonomy: that obscure object of desire*. Analysis #13. ARES group.
- Metcalf, J. S. 1995. «The Economic Foundations of Technology Policy: Equilibrium and Evolutionary Perspectives» in *Handbook of the Economics of Innovation and Technological Change* edited by Paul Stoneman. Oxford (UK): Blackwell Handbooks in Economics.
- Metcalf, J. S. 2002. *Equilibrium and Evolutionary Foundations of Competition and Technology Policy: New Perspectives on the Division of Labour and the Innovation Process*. ESRC Centre for Research on Innovation and Competition. University of Manchester.
- Middleton, A., S. Bowns, K. Hartley, y J. Reid. 2006. «The Effect of Defence R&D on Military Equipment Quality». *Defence and Peace Economics* 17: 2, 117-139.
- Mowery, D. 1995. «The Practice of Technology Policy» in *Handbook of the Economics of Innovation and Technological Change* edited by Paul Stoneman. Oxford (UK): Blackwell Handbooks in Economics.
- Mowery, D. C. y N. Rosenberg. 1989. *Technology and the Pursuit of Economic Growth*. New York: Cambridge University Press.
- National Research Council 1999. *Defense Manufacturing in 2010 and Beyond: Meeting the Changing Needs of National Defense*. Washington, DC: The National Academies Press. doi10.17226/6373.
- Nelson, R. R., y S. G. Winter. 1982. *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge, MA: The Belknap Press.
- Nye, J. S. 1990. «Soft Power» *Foreign Policy*, No. 80, Twentieth Anniversary, pp. 153-171.
- Olson, M. Jr. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press.
- Packard, D. 1986. *A Quest for Excellence. Final Report to the President by the President's Blue Ribbon Commission on Defence Management*. Washington, D.C.
- Pavel, C. and E. Tzimas. 2016. *Raw materials in the European defence industry*; EUR 27542 EN; doi:10.2790/509931.
- Perruche, J.P., Bellouard, P., Lépinoy, P., De Langlois, M., Guillaumin, B. and Monpeysson, P. 2015. «For a European White Paper on Security and Defence». Fondation Robert Schuman/ European Issues no. 360.
- Pertusot, V. 2015. «European Defence: Multilateralism is not the enemy» in Daniel Fiott (ed.) *The Common Security and Defence Policy: National Perspectives*. Egmont paper 79. Academia Press - The Royal Institute for International Relations. Bruselas.

- Prencipe, A., A. Davies, A. y M. Hobday editors. 2003. *The Business of Systems Integration*. New York: Oxford University Press Inc.
- Pugh, P. 2007. *Source Book of Defence Equipment Costs*. London: Dandy Books.
- Quille, G. 2006. «The impact of EU capability targets and operational demands on defence concept and planning» in A. Bayles, G. Herolf and B. Sundelius (eds). *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*, Oxford University Press, for SIPRI.
- Rehrl, J. 2022. *Handbook on CSDP: The Common Security and Defence Policy of the European Union*. European Security and Defence College. Vienna.
- Sartori, P., A. Marrone y M. Nones. 2018. *Looking Through the Fog of Brexit: Scenarios and Implications for the European Defence Industry*. Instituto Affari Internazionali 18/16. Roma.
- Schmitt, B. Sin fecha. *European Capabilities Action Plan (ECAP)*. European Union Institute for Security Studies.
- Smith, R. 2009. *Military Economics: The Interaction of Power and Money*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Solana, J. 2015. *More Union in European Defence*. Report of a CEPS Task Force. Centre for European Policy Studies. Brussels.
- Stoneman, P. 1987. *The Economic Analysis of Technology Policy*. Oxford University Press, Oxford.
- Sutton, J. 2001. *Technology and Market Structure*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Tilly, C. 1992. *Coerción, capital y los Estados europeos 990-1990*. Alianza Universidad. Madrid.
- Trebilcock, C. 1973. «British Armaments and European Industrialization, 1890-1914». *The Economic History Review*, Vol. 26, No. 2, pp. 254-272.
- Tushman, M., and D. Anderson. 1986. «Technological discontinuities and Organizational Environments». *Administrative Science Quarterly* 1986: 439-465.
- UN. Sin fecha. *Global governance and governance of the global commons in the global partnership for development beyond 2015*. Thematic Think Piece.
- Vincenti, W. G. 1990. *What Engineers Know and How they Know It: Analytical Studies from Aeronautical History*. The Johns Hopkins University Press.
- Zandee, D., Adája Stoetman Bob Deen. 2001. *The EU's Strategic Compass for security and defence. Squaring ambition with reality*. Clingendael Report. Netherland Institute of International Relations.

# *La autonomía estratégica y la soberanía europea desde una perspectiva posfundacional. Estudios sobre inmigración, conflictos armados y retos pandémicos*

JORGE FERNÁNDEZ GONZALO<sup>1</sup>

*Profesor Asociado en la Facultad de Filosofía de la UCM*

1. Introducción
2. Posfundacionalismo y disenso
3. Los desafíos de la inmigración
4. La contención global de la pandemia
5. Conflictos armados: el caso rusia-ucrania
6. Conclusiones
7. Bibliografía

## 1. INTRODUCCIÓN

Cada vez es más evidente que el destino de Europa se desplegará en función de cómo sepa afrontar su legado: si queda enfrascada en la nostalgia de un pasado exitoso, pero sin la capacidad suficiente para reproducir en nuestro presente el gesto democrático que hizo grande su legado, el atolladero ideológico pronto se verá rebasado por los conflictos políticos, económicos y demográficos del presente. Si, por el contrario, Europa es capaz de reproducir el gesto formal de liberación y universalidad que caracteriza a la herencia ilustrada adaptándolo a nuevos escenarios y paradigmas, entonces serán posibles una actualización y reciclaje exitosos de los valores que la definen.

En este nuevo escenario se abre paso lo que, desde la reflexión sobre la soberanía europea, ha venido a denominarse con el nombre de *autonomía estratégica*: esto es, la

---

<sup>1</sup> Accésit Francisco Javier Landaburu-Universitas 2022. Doctor por la Universidad Complutense en Filología Hispánica y Doctor en Filosofía por la Universidad Autónoma, Profesor Asociado en la Facultad de Filosofía de la UCM. jorfer15@ucm.es ORCID 0000-0001-8938-8256

**Cómo citar / How to cite:** Fernández Gonzalo, J. (2022). «La autonomía estratégica y la soberanía europea desde una perspectiva posfundacional. Estudios sobre inmigración, conflictos armados y retos pandémicos», *Europa Bilduma-Monográficos de investigación Landaburu-Universitas*, vol. 1, *Autonomía Estratégica y Soberanía Europea*, ISBN: 978-84-1319-585-8, pp. 215-266



Esta obra está bajo una Licencia

*Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional*

necesidad de confeccionar un plan de actuación que permita afrontar los retos globales del presente a partir de la gestión y superación de las tensiones producidas entre las medidas de autonomía nacional y las políticas de colaboración interestatal. En cierto modo, es preciso «traicionar» el legado europeo (un legado que siempre fue múltiple y heterogéneo) para que este pueda seguir funcionando. Dicho de otro modo, la única vía para salvar a Europa de los numerosos embates que la asaltan (la pandemia y sus múltiples efectos, las crisis migratorias o los conflictos bélicos, como el más reciente y crucial de los últimos años, la guerra entre Ucrania y Rusia) consistiría en llevar a cabo una revisión drástica de los presupuestos (metafísicos, políticos) que sirvieron para fundar Europa como noción y entidad política transnacional, con el fin de dar con *un gesto (pos)fundacional de la Europa del mañana*. La paradoja a la que aludimos aquí, y que servirá para vertebrar las páginas que siguen, es que no es posible hablar de una esencia europea que tengamos que rescatar para abrírnos paso ante los retos del presente y del mañana próximo, sino que es preciso partir de la base de que nunca hubo una esencia de lo europeo, y que su mayor éxito como proyecto político consistiría en haber encontrado a lo largo de la historia diferentes asideros estratégicos y «posfundacionales» con los que formar una idea de unidad y un cordón de cooperación ante las adversidades y frente a las rivalidades y discrepancias con otros países.

No aludimos aquí, por otra parte, a la vieja distinción de Carl Schmitt entre *amigo* y *enemigo*, sino más bien, y como habrá ocasión de comprobar, a las posibilidades que ofrece una nueva lógica del adversario y del conflicto como la que plantea Chantal Mouffe. En gran medida, en problema al que hemos de hacer frente es que no hay enemigos como tales, sino más bien un conjunto de derivas *canallescás* (por tomar el término que han analizado con detalle Derrida, 2005, o Chomsky, 2001) que convierten la política internacional en un conjunto de «rogue states», *estados canallas* que compiten entre sí por imponer no tanto sus propias leyes como su propia noción de legalidad. De hecho, y como podremos revisar en detalle, la demonización de Rusia y de todo lo relacionado con el país es quizá una de las estrategias más problemáticas para Europa, no solo por lo que respecta a la posibilidad de un conflicto armado o por las huellas económicas que esto supondrá a corto y medio plazo, sino también por suponer un retroceso con respecto a los intereses europeos.

Para poder llevar a cabo un estudio pormenorizado de tales retos y conflictos es necesario diseccionar previamente algunos de los términos clave que nos acompañarán durante las siguientes páginas. En primer lugar, se ha de aclarar de manera más pormenorizada a qué nos referimos cuando hablamos de *autonomía estratégica*. Con este término nos encontramos ante un concepto difuso, pero precisamente por ello lleno de potencial, que en los últimos años ha ido dotándose de contenido propio. Se trata, como decimos, de un conjunto de prácticas que permiten conjugar los esfuerzos nacionales de soberanía para cuestiones de defensa y gestión en política interior, pero también en relación con los pactos, leyes y medidas de colaboración entre diferentes estados, lo



que encaja de manera idónea con el proyecto conjunto que representa Europa. Término nacido en el ámbito de la seguridad y la vigilancia, su uso ha despertado en nuestro continente un notable interés en los últimos años, en la medida en que la propia naturaleza geopolítica del continente atraviesa una fase crucial en su papel como potencia estratégica global, al mismo tiempo que surgen los primeros conatos relevantes de ruptura como unidad política, económica y social (baste pensar en el Brexit, los recientes conflictos bélicos entre Ucrania y Rusia o el rechazo de Polonia y Hungría al desembolso de fondos comunitarios europeos). En palabras de Arteaga, el término autonomía estratégica «se refiere a la capacidad de vivir acorde con nuestras leyes (europeas) sin que estas se vean afectadas por la interferencia, el ataque o la desestabilización de carácter indebido desde el exterior. Dicho de otra manera, la 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» (Arteaga *et al.*, 2021: 2-3).

La autonomía estratégica, en consecuencia, es clave a la hora de condicionar las políticas internacionales de los próximos años en pos de renovar y consolidar el contrato de cooperación y unidad que mantienen los países miembros de la Unión Europea, así como otras instituciones paralelas. Y es que uno de los aspectos esenciales que nos ofrece esta nueva perspectiva se sustenta en la tesis de que, si el complejo enclave político-económico que dio lugar a la Unión Europea no pudiera ser validado en nuestros días, sería preciso afrontar nuevas formas de asociacionismo y colaboración que permitan afrontar retos geopolíticos de escala global. No se trata, por tanto, de afincarse en los viejos modelos, sino en repetir el impulso que los produjo, para lo cual estas páginas tratan de ofrecer ciertas herramientas de conceptualización y reflexión.

Dentro de este escenario, el problema esencial ya no es cómo articular una experiencia universal que permita que todos los Estados miembros compartan valores comunes y formas esenciales de coalición, sino ramificar las diferencias, privilegiar las perspectivas y afianzar las particularidades que desarticulan la noción de una Europa uniforme y monolítica. Cada perspectiva particular del problema sobre cómo afrontar la unificación y el comunitarismo constituye el pie sobre el que debe erigirse el edificio de la cooperación política. O, dicho de otro modo: solo se llega al consenso «estratégico» cuando se parte del disenso como punto de apoyo. Antes que un frente común, es necesario definir y encarar las particularidades. No es posible articular (o imponer) una noción de Europa sin afirmar antes la pluralidad, los sesgos y las diferentes perspectivas que se conjugan y enfrentan a la hora de producir un conjunto de versiones sobre la naturaleza de lo europeo. De este modo, nuestra propuesta pasa por establecer una noción posfundacional y no esencialista de la Europa del siglo XXI. La propia noción de lo europeo debe someterse a la pluralidad y diversificación estratégica para encontrar su merecido lugar en el ámbito global.

La autonomía estratégica de una nación, entendida como capacidad para actuar de forma autosuficiente en función de los requerimientos de cada contexto político-social

y bajo un régimen de cooperación con otros estados socios, constituye una actualización práctica de las tesis posfundacionalistas que esgrimiera el teórico Oliver Marchart (2009) en sus estudios. De ahí que, partiendo de la confrontación de ambos conceptos (el antifundacionalismo de la teoría política, por un lado, y las medidas de autonomía estratégica, por otro), nuestro estudio pretenda analizar las posibilidades teóricas y prácticas que ofrece dicho encuentro. Para tal fin, tomamos como marco de estudio tres ejes principales en donde las lógicas de actuación estratégica encuentran un camino fértil de expansión: los desafíos ante la inmigración exterior, el papel de Europa en la contención global de la pandemia y el conflicto armado desde un caso concreto y trágicamente actual, el que en nuestros días toma como principales actores a Rusia y a Ucrania. Estos tres frentes permiten medir las posibilidades y limitaciones de la autonomía estratégica europea.

El punto de partida de nuestro trabajo parte de las posibles conexiones existentes entre las teorías posfundacionalistas y las últimas consideraciones sobre autonomía estratégica. Nuestra hipótesis pasa por considerar que a partir de este enriquecedor encuentro es posible establecer un marco de análisis esclarecedor que permita desplegar exitosamente una serie de medidas o intervenciones de orden práctico.

Los objetivos generales que nos hemos fijado consisten en llevar a cabo un análisis de dichos conceptos y establecer una serie de medidas prácticas en el horizonte de problemáticas actuales que permitan ratificar la importancia de la autonomía estratégica como nuevo paradigma de comprensión de la gubernamentalidad y la diplomacia. En concreto, los objetivos que nos proponemos pasan por analizar el concepto de autonomía estratégica desde el desarrollo de las teorías posfundacionales recientes; encuadrar dicho análisis en el marco geográfico de Europa y examinar las posibilidades de actuación que tienen lugar frente a fenómenos recientes (como ya dijimos, la inmigración, retos económicos y políticos derivados de la pandemia de la Covid-19 y la guerra entre Rusia y Ucrania). Con estos objetivos en mente, trataremos de proponer un itinerario de pautas y medidas de acción en donde se garantice la colaboración global y la autonomía nacional de cada país.

Nuestra investigación pretende tomar en consideración, por un lado, la acotación de problemas relevantes que ponen en tensión la idea misma de lo político (cuestiones como inmigración, colaboración global ante la pandemia y en conflictos bélicos). Tras el análisis del estado de cada una de estas situaciones, trataremos de examinar la eficacia de las actuaciones planteadas y la posibilidad de considerar otras medidas prácticas acordes al paradigma de una autonomía estratégica.

## 2. POSFUNDACIONALISMO Y DISENSO

El término posfundacionalismo hace referencia a las propuestas teóricas de autores como Jean-Luc Nancy, Claude Lefort, Giorgio Agamben, Ernesto Laclau o Chantal

Mouffe, entre otros, quienes proponen un nuevo modo de pensar lo político que supera el punto de partida de la Ilustración. Si la tradición de estudios politológicos trataba de encontrar un eje externo a la política para fundamentarla (esto es, la Razón dentro del horizonte de la Europa del siglo XVIII, el Espíritu y la dialéctica en Hegel o Marx, etc.), tratando así de confeccionar un discurso racionalista sobre la base de verdades axiomáticas para fundar el orden de lo político, los nuevos acercamientos politológicos ponen en cuestionamiento que deba encontrarse la esencia de lo político en factores ajenos al mismo, o incluso que pueda definirse un ámbito esencial capaz de definirlo. Lo político, por tanto, no tendría un objeto específico sobre el que configurarse (todo orden social es contingente, no movido por la maquinaria de la racionalidad o por la dialéctica histórica hegeliano-marxista), si bien este mismo argumento da pie a la perspectiva opuesta: la posibilidad de entender la teoría política como un espacio de extraordinaria relevancia y versatilidad para comprender las derivas de nuestro presente.

Se debe al teórico austriaco Oliver Marchart el término *posfundacionalismo* para aglutinar todas estas tendencias teóricas, tal y como este es definido en su conocida obra *El pensamiento político posfundacional. La diferencia política en Nancy, Lefort, Badiou y Laclau*. Para el autor, el posfundacionalismo ha de definirse como «una constante interrogación por las figuras metafísicas fundacionales, tales como la totalidad, la universalidad, la esencia y el fundamento» (Marchart, 2009: 14), en la medida en que esta corriente sostiene que todo fundamento político parte de decisiones contingentes y particulares, ya que no hay un sustrato metafísico que permita determinar la naturaleza esencial de lo político. Su punto de partida es una distinción entre la política y lo político, que retrotrae a Heidegger (la diferencia ontológica entre el ser y el ente) y que pretende desembarazarse de las características científicas del estructuralismo, lo que llevan al autor a hablar, incluso, de una «izquierda heideggeriana» a la hora de caracterizar a los autores que trata. Mientras que la política se correspondería con el conjunto de estrategias diseñadas para dar coherencia a una sociedad o a las instituciones y poderes que la gobiernan, lo político se definiría como el horizonte de cohesión hacia el que dichas políticas aspiran, el punto de cierre imposible que reúna los esfuerzos, siempre parciales, por constituir lo social en un proyecto necesariamente inacabado. Las tesis posfundacionales, de este modo, niegan que lo político pueda fundamentarse en relación a uno o varios conceptos que no le pertenezcan, los cuales, no obstante, forman parte indispensable de las actuaciones y decisiones políticas. Marchart no rechaza la necesidad de recurrir a enclaves estratégicos (como argumentan las tesis antifundacionales), sino que da cuenta de su historicidad y particularidad: los fundamentos que permiten entender y definir la política, así como sus planteamientos y actuaciones, parten de la contingencia y como tales son ontológicamente infundados, pero ineludibles, en la práctica, para acometer determinados retos y confeccionar una idea de lo social y lo comunitario.

¿A qué nos referimos con ello? Pensemos en el culto a la racionalidad que sostuvo todo el edificio político de la incipiente Europa de la Ilustración. A pesar de haber servido como condicionantes de las concepciones políticas y legislativas de los años inmediatamente posteriores a la Revolución Francesa, los estudios coloniales han mostrado hasta qué punto esta racionalidad era una falsa máscara que servía para ocultar determinadas maniobras de expansión y dominio territorial. Señala el pensador argentino Walter Mignolo (2000) que la colonización representa el obstáculo al mismo tiempo que el soporte que garantiza el proyecto de la modernidad europea: se trata de un punto ciego dentro de las maniobras de implantación de la lógica Ilustrada, un resto «necesario» para llevar a cabo su expansión, pero que debía al mismo tiempo permanecer oculto para no tergiversar el mensaje progresista de la época. Este discurso subrepticio se puso en evidencia relativamente pronto, gracias a la revolución haitiana, «doble perverso» de la Revolución Francesa. Si en esta el proyecto europeo encontró un hito fundacional a partir del cual desplegar los valores de libertad, igualdad y fraternidad (para los propios europeos, pero no para sus colonias), la revolución de Haití, iniciada tan solo dos años más tarde (entre 1791 y 1804), destacó por no apelar a tradiciones locales, derechos propios o costumbres autóctonas particulares que sirvieran de eje para articular la emancipación, sino por aludir a los mismos discursos libertarios que se habían producido en Francia y que ratificaban la universalidad y validez de determinados valores y derechos humanos. Dicho de otro modo, la revolución haitiana puso retroactivamente en evidencia la distinción entre la *política* (el conjunto de estrategias contingentes que suponían los valores de la Revolución francesa), y lo *político* (las aspiraciones a las que estos mismos valores apuntaban).

¿Quiere decir eso que debemos rechazar los valores pretendidamente universales de la Ilustración europea? Decididamente, no. Según Marchart, «El debilitamiento ontológico del fundamento no conduce al supuesto de la ausencia total de todos los fundamentos, pero sí a suponer la imposibilidad de un fundamento *último*, lo cual es algo enteramente distinto, pues implica la creciente conciencia, por un lado, de la contingencia y, por el otro, de lo político como el momento de un fundar parcial y, en definitiva, siempre fallido» (2009: 15). Reconocer que Europa se ha fundado sobre la contingencia y no sobre la esencialidad de sus valores no implica renunciar a ellos, sino todo lo contrario: hemos de partir de la necesidad de llevar aún más lejos el legado europeo que se forjó estos años, y que sigue renovándose ante cada nuevo reto y desafío político, precisamente porque su naturaleza es contingente, y por sus evidentes beneficios estratégicos. El filósofo Slavoj Žižek proponía un ejemplo similar que nos sirve igualmente para ilustrar esto mismo que decimos. En su libro *Contragolpe absoluto* (2014: 158), el autor expone el caso de los procesos coloniales de Gran Bretaña sobre la India. La paradoja que añade el filósofo a afirmaciones como las de Mignolo es que, si bien la dominación colonial constituye un resto/exceso del proyecto europeo, asimismo la única vía eficaz que tienen los países colonizados para librarse de la colonización es a través de este legado emancipador elaborado por sus

conquistadores. Los parias indios, señala el filósofo, fueron los primeros en abrazar el inglés durante la colonización británica, porque veían en el empuje de la dominación extranjera el único modo de mejorar sus condiciones sociales. Dos razones permiten al filósofo ver como positivo el modelo colonizador británico (y, por extensión, europeo): por permitir a la población liberarse de su propia tradición opresora y por liberarlos de la propia violencia ejercida a través de la colonización.

Ante la imposibilidad de dar con un elemento esencial, la teoría política posfundacionalista se construye sobre «fundamentos contingentes», lo que nos permite conectar con el concepto reciente de autonomía estratégica. Se debe a la filósofa Judith Butler el concepto de fundamentos contingentes, que estarían en la raíz de las conceptualizaciones contemporáneas sobre estrategias posfundamentalistas. Señala Butler que:

La cuestión no reside en suprimir los fundamentos o incluso en defender una posición denominada antifundacionalismo: ambas posiciones son diferentes versiones del fundacionalismo y de la problemática escéptica que este engendra. La tarea consiste, más bien, en interrogar qué autoriza y qué excluye o forcluye, precisamente, el movimiento teórico que establece los fundamentos (1992: 7, traducción propia).

La propuesta de Butler plantea un marco alternativo de debate en donde el fundamento político mantiene su operatividad, aunque su estatus ontológico haya cambiado completamente. Gracias a que no existe un fundamento esencial para definir lo político, es posible generar diferentes alternativas que, si bien no mantienen una naturaleza esencial, sí son necesarias en su contingencia y pluralidad. Esto no conlleva, como bien apunta Marchart (2009: 29), que debamos someter las estrategias de lo político al nihilismo o al existencialismo; tampoco que nos encontremos ante el relato posmoderno de la caída de los grandes relatos para quedar atorados en un pluralismo inconsecuente e indecidible. Lo que sucede, antes bien, es que se torna imperativo responsabilizarse de las contingencias y configurar nuevos fundamentos para constituir lo social, sin que esto redunde en un mero discurso adaptativo, y mediante una toma de decisiones eficiente.

Este escenario de *controversia epistemológica* dentro del horizonte político, por dotarle de algún nombre, es el que sirve de punto de partida para que diferentes pensadores y pensadoras contemporáneos (la lista es larga, desde Nancy, Blanchot, Agamben o Badiou, más ligados al campo de la filosofía, hasta Lefort, Laclau o Mouffe, más próximos al ámbito de la reflexión política) reivindiquen una novedosa concepción sobre lo político. En todos ellos el problema pendiente (pendiente no porque sus autores no lo aborden, sino porque el auténtico abordaje posfundacional consiste en la reflexión metapolítica sobre sus flecos, las desgarraduras del edificio metafísico de lo político) es el de la propia decisión. Como apunta Marchart, «El juego interminable entre el fundamento y el abismo sugiere también aceptar la necesidad de decisión

(basada en la indecibilidad ontológica) y ser conscientes de la *división*, la *discordia* y el *antagonismo*, pues cada decisión —dado que no puede sustentarse en un fundamento estable ni tampoco ser tomada en el solitario vacío de la completa infundabilidad— siempre se verá confrontada con demandas y fuerzas contrapuestas» (2009: 15, en cursiva en el original). Ernesto Laclau lo resume con una críptica pero concisa sentencia cuando afirma que «La disolución del mito de fundación no disuelve el fantasma de su propia ausencia» (Laclau, 1998). Efectivamente, la falta de una esencia para la sociedad o para la praxis política genera a su vez numerosos esfuerzos para fundarla, aunque esta fundación nunca pueda ser plena y total y siempre debemos estar alerta ante el artificio de su retroactividad impostada. Podemos denominar, con Marchart, este escenario de activación necesaria como el *momento de lo político*. Se trata, antes que de un marco temporal en el que tiene lugar una decisión política, de una *ruptura de dicho marco*, un engranaje que echa a perder la maquinaria cronológica de las sociedades mediante la irrupción de un acontecimiento transformador, imprevisible e inesperado, como ha señalado acertadamente Alain Badiou en sus escritos (2007).

Este espacio de indecibilidad al mismo tiempo que de decisión y articulación política ha sido especialmente analizado por Chantal Mouffe a partir del concepto de *disenso*. Lejos de ver el momento de lo político como un marco de cohesión y acuerdos, nos encontramos ante un punto de escisión, ruptura y transformación radical. Según la politóloga belga, el panorama político regido por las lógicas neoliberales persigue crear un escenario de enfrentamiento antagónico en donde dos dinámicas contrapuestas tratan de perpetuar su dominio mediante la producción de una lógica opositiva que define al otro como enemigo y que polariza los posicionamientos ideológicos. Si tomamos como ejemplo los conflictos y retos derivados de la afluencia migratoria, no son pocos los discursos que generan marcos de identificación polarizados entre «nosotros» y «ellos», las poblaciones locales y los inmigrantes/enemigos. Contra esto, la autora promueve los enfrentamientos agonísticos (del griego *agon*, «competición»), en donde la distinción opositiva entre amigos y enemigos es sustituida por la de *adversarios*, los cuales compiten ahora por alcanzar unos objetivos respetando un nexo común de reglas democráticas. La oposición directa no constituye una forma suficiente de encarar los conflictos o de solucionar problemas, pues puede acabar por perpetuar dinámicas conservadoras. Por ello, si como decía Goya el sueño de la razón engendra monstruos, el sueño del capitalismo global engendra réplicas de disidencia que pueden igualmente acabar *insertas* en sus dinámicas funcionales. La lucha directa contra los discursos hegemónicos produce una estructura antagónica perfectamente asimilada por el sistema, del mismo modo que los discursos de confraternización hacia los migrantes generan reacciones violentas en su contra que afianzan los argumentos que se pretendía refutar, así como las prácticas artísticas que embisten directamente contra el mercado y sus extensiones acaban fagocitadas por sus mismas reglas mercadológicas de funcionamiento, etc. Mouffe define a este escenario de enfrentamientos antagónicos en liza como *lo político*, frente a *la política*, que actuaría como el

conjunto de estrategias que permiten organizar democráticamente los desencuentros y establecer alternativas productivas. Según sus palabras,

Con *lo político* me refiero a la dimensión de antagonismo que es inherente a las relaciones humanas, antagonismo que puede adoptar muchas formas y surgir en distintos tipos de relaciones sociales. *La política*, por otra parte, designa el conjunto de prácticas, discursos e instituciones que tratan de establecer un cierto orden y organizar la coexistencia humana en condiciones que son siempre potencialmente conflictivas porque se ven afectadas por la dimensión de *lo político* (Mouffe, 2012: 114, en cursiva en el original).

Aunque la distinción entre la política y lo político corresponde, nuevamente, a las aportaciones de Carl Schmitt (1999), su aplicación contemporánea enraíza directamente en la filosofía francesa con autores como Paul Ricoeur, Jean-Luc Nancy y Philippe Lacoue-Labarthe, para después extenderse a las propuestas de Claude Lefort, Alain Badiou y la propia Chantal Mouffe, quienes reformularán sus propias tesis a partir de esta diferenciación. Por lo que respecta a la última autora, Mouffe basa en esta diferenciación todo un programa filosófico en donde el disenso actúa como figura a partir de la cual es posible acceder a una *apertura estratégica* que impulse la gestación de nuevos horizontes políticos en donde el propio conflicto permita dar con lógicas alternativas de cooperación e interacción no *ante* las diferencias, sino *a partir de las mismas*. Las discrepancias políticas son productivas, los desencuentros generan nuevos modos de acotar los retos democráticos, y es precisamente sobre esta desestabilización sobre la cual es posible articular un repertorio de estrategias solvente que, lejos de contentar a los actores implicados, les permita poner sobre la mesa sus intereses y las herramientas políticas necesarias para pugnar por ellos y generar proyectos y soluciones.

Este marco de disensión es el que nos permite hablar, desde un campo relativamente ajeno a las elucubraciones filosóficas, de la *autonomía estratégica* como un mecanismo de la política destinado a fundamentar nuevos paradigmas que sirvan para instaurar, defender o reafirmar lo político. En línea con los *fundamentos contingentes* de Butler, y a partir de una lógica del disenso como la que proponía Mouffe, los retos de la autonomía estratégica consisten en la confección de medidas, por lo general de carácter urgente, a la hora de posicionarse o abordar las problemáticas globales del presente. Obviamente, no son concepciones completamente equiparables, pero sí es posible establecer paralelismos y puntos de conexión que nos permitan ligar las modernas y urgentes medidas de autonomía estratégica con una serie de propuestas politológicas y filosóficas que llevan sobre la mesa varias décadas, al mismo tiempo que es posible rastrear algunas diferencias sustanciales entre la autonomía estratégica y las tesis fundacionistas. De este modo, la autonomía estratégica buscaría la configuración de nuevos fundamentos o medidas para articular lo social y plantar cara a sus retos inmediatos, pero con los países u organizaciones interestatales como principales actores, y siempre

con un interés particular en obtener un beneficio mutuo y equiparable (el disenso de Mouffe, por su parte, no racionaliza el resultado ni garantiza la equidad, sino que fija su atención en la libertad política inherente al gesto mismo de negociación).

De este modo, la autonomía estratégica, a pesar de sus numerosas concomitancias con las propuestas posfundacionalistas que hemos esbozado en estas páginas, presenta una dimensión más adaptativa y pragmática, hasta el punto de rozar las medidas antifundacionalistas, pero sin caer en las políticas posmodernas del «todo vale» y en las gestiones libérrimas e interesadas de los llamados «estados canallas». Las medidas de autonomía estratégica se sustentan en los Derechos Humanos y en el legado europeo de valores universales para plantear sus medidas, adaptándolos a los requerimientos últimos de cada época y conflicto preciso, muy en la línea inaugurada por Kant hace dos siglos con su texto sobre *La paz perpetua* (1786). El filósofo, recordemos, se cuidó mucho de legitimar, a nivel político, las mismas máximas éticas que había puesto en juego en sus trabajos anteriores sobre el deber y el compromiso individual. Si en otros trabajos había insistido en que el ser humano no es un medio, sino un fin en sí mismo, cuando dio el paso de lo ético a lo político y de lo individual a lo social este argumento quedó completamente obsoleto: Kant es perfectamente consciente de que, a determinado nivel macropolítico, el ser humano *es un medio por definición*, y algo tan fundamental como los Derechos Humanos no puede ser tomado en consideración en los mismos términos en tiempos de paz que cuando existen conflictos entre naciones, disputas territoriales, guerras, invasiones, etc., *y el otro se convierte en mi enemigo*.

En el caso de la autonomía estratégica, es preciso insistir en que su nacimiento como concepto clave para la soberanía actual parte de la necesidad de vigilancia y control de la ciudadanía y el territorio, sobre todo a partir de los atentados del 11-S y del nuevo estado de cosas instaurado por los atentados terroristas que abrieron el nuevo milenio, lo que nos obliga a pensar en la capacidad de los diferentes Estados de replantearse los derechos individuales cuando los retos comunitarios así lo requieran. Hecho que no necesariamente redundará en políticas totalitarias, «canallas» u opresoras, ya que puede darse el caso de establecer medidas proteccionistas que atiendan a una causa superior para constituirse. Sin llegar a extremos de violencia o coacción de la ciudadanía, hemos visto recientemente este conflicto entre individuo y Estado con motivo de las diferentes medidas de regulación de la movilidad que la mayor parte de los países primermundistas han instaurado como respuesta a la pandemia de Covid-19, de las cuales podremos hablar más adelante.

Pero si bien los orígenes del concepto de autonomía estratégica parten de medidas de vigilancia y militarización, su alcance en nuestros días es poliédrico, plural y múltiple, afectando a diferentes campos y cuestiones (económicas, territoriales, tecnológicas, sanitarias, etc.). De ahí que haya autores que decidan hablar de «responsabilidad estratégica» para marcar distancias con sus orígenes militares y soberanistas, como es el caso del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Segu-



ridad y vicepresidente de la Comisión (AR-VP), Josep Borrell (2020), lo que *a priori* permitiría proponer una hoja de ruta potencialmente diferente.

Por lo que respecta a las páginas que siguen, hemos pretendido situarnos en esta segunda acepción del término, más multidimensional y abierta a todo tipo de retos, pero siempre con el legado de los valores y la universalidad europea como telón de fondo y con el sustrato de las tesis posfundacionalistas como equipaje teórico. No es casual que entre los temas que articularán nuestro estudio encontremos referencias a la inmigración, los conflictos bélicos entre Rusia y Ucrania y la pandemia. Los dos primeros ámbitos han sido numerosas veces señalados como detonantes para el asentamiento del concepto de autonomía estratégica (*Cfr.* Verdes Montenegro, 2022: 5). A pesar de algunos antecedentes previos, fue en 2016 cuando el término comenzó a resonar con fuerza en el campo de la diplomacia y la política internacional, especialmente tras la aprobación de la Estrategia Global de la Unión Europea (EUGS), en junio de ese mismo año. Los motivos que dieron lugar a esta nueva perspectiva en materia de política internacional se pueden cifrar en varios factores, entre ellos la sensación de inestabilidad política en espacios limítrofes al territorio comunitario. Por un lado, la inmigración del sur de Europa, pero por otro y de manera mucho más acuciante la inestabilidad de Libia tras las intervenciones militares de 2011 y la anexión de Crimea por parte de Rusia y la guerra del Dombás con Ucrania, que tuvo su inicio en 2014 y que constituye el antecedente directo del actual conflicto ruso-ucraniano.

Si bien estos acontecimientos generaron incertidumbre dentro del panorama internacional, la rápida expansión de la pandemia de Covid-19 en los primeros meses de 2020 supuso la confirmación de que era preciso acometer un nuevo paradigma de relaciones y medidas internacionales que permitan trabajar en un frente común y con objetivos parcialmente similares. Las tesis sobre la autonomía estratégica cobraron fuerza y actuaron como moneda de cambio en los discursos diplomáticos del momento, en la medida en que Europa lideró la carrera por la obtención de la vacuna al mismo tiempo que tenía que bregar con las diferentes pautas nacionales de sus miembros para reducir los efectos de la pandemia, la falta de suministros o la negociación exterior sobre material sanitario (mascarillas, trajes de protección, respiradores, etc.), cuya producción estaba deslocalizada. Este escenario de diplomacia en tiempos de crisis global puso sobre la mesa las carencias de las políticas nacionales e internacionales europeas, así como su endeble autonomía económica, por cuanto que el tejido industrial, sanitario y comercial de los países miembros había quedado en evidencia.

Con estos tres marcos de reflexión como brújulas para orientar nuestro estudio tratamos de dar con las claves del concepto de autonomía estratégica y de su aplicabilidad en el presente. En las páginas que siguen trataremos de analizar cada uno de estos desafíos, así como las medidas y propuestas estratégicas empleadas, y las posibilidades de revisión que, desde una mirada posfundacionalista, podrían acometerse para subsanar o reconducir los efectos nocivos de los retos y conflictos del presente.

### 3. LOS DESAFÍOS DE LA INMIGRACIÓN

Los movimientos migratorios se han convertido en uno de los fenómenos más característicos de la globalización. Tras la diáspora del mundo rural a las grandes urbes y los desplazamientos originados por diferentes conflictos bélicos durante el siglo xx, el cambio de milenio afianzó los flujos migratorios entre países, con una marcada direccionalidad que partía de los países del Sur hacia los del Norte global, invirtiendo así el trayecto de las gestas colonizadoras de siglos anteriores. De forma paralela, las redes de comunicación, los flujos de mercado y el libre comercio permitieron desarrollar una intrincada red de desplazamientos turísticos protagonizados por habitantes de los países ricos, reverso amable de las numerosas dificultades padecidas por los hombres y mujeres migrantes que no pocas veces se juegan la vida tratando de abrirse paso hacia países de Europa y Norteamérica, entre otros.

Es posible certificar la naturaleza correlativa de ambos fenómenos. A medida que la lógica del capitalismo conquista nuevos ámbitos y las redes comerciales se abren paso para configurar la telaraña neoliberal de la globalización, las fronteras se refuerzan, las medidas de vigilancia implementan novedosos mecanismos de control y los discursos nacionalistas se atrincheran frente a los flujos migratorios provenientes de los países pobres y/o racializados, lo que deriva en conflictos o rivalidades entre poblaciones de orígenes distintos, así como insoslayables retos administrativos, jurídicos, laborales y, por extensión, políticos.

A lo largo de la historia de la humanidad siempre hubo migraciones y éxodos: entre sus numerosas causas figuran las guerras, la búsqueda de mejores condiciones de vida y las persecuciones por ideología, religión, raza o sexo, motivos recurrentes que han servido a lo largo de los siglos para engrasar la marcha de los procesos diaspóricos. Hoy estas mismas razones se repiten al tiempo que renuevan sus mecanismos y características, a lo que hemos de sumar nuevas tramas de discriminación y marginalidad que consolidan las dinámicas migratorias. Desde los estudios poscoloniales se denuncia cómo la capilaridad sistémica de la globalización permite que los países ricos afiancen sus comodidades a costa de la explotación de las regiones más pobres del globo, cuyos habitantes sienten a su vez una poderosa atracción por los parabienes que ofrece el capitalismo primermundista, a pesar de ser esta la principal causa de sus tasas de decrecimiento económico y desafección. Además, el coste de perseguir sus sueños conlleva peligrosas consecuencias para las masas de población migrante: un amplio porcentaje de los hombres y mujeres que viajan al primer mundo se ven obligados a desenvolverse entre la pobreza económica más extrema y la exclusión social.

Nuestra perspectiva posfundacionalista se sustenta en la negación de valores esenciales que permitan determinar la distinción entre la población autóctona y la migrante, lo que requiere nuevos planteamientos y concepciones sobre la naturaleza

y relación entre *nosotros* y los *otros*. La percepción de un fundamento que antecede y determina lo social (pensemos en determinados códigos identitarios, tradiciones, patrimonios, concepciones nacionalistas, etc.) no solo da pie a propuestas conservadoras, sino que bloquea la inclusión de la diferencia, de lo *otro*, de aquello ajeno a la comunidad. A partir del concepto de autonomía estratégica no es posible elaborar una noción de sujeto político que nos permita caracterizar su identidad, su autonomía, frente a factores externos; antes bien, se da por sentado el lugar que el sujeto ocupa dentro de una comunidad y el papel representativo que los organismos decisorios ostentan sobre dicha comunidad, lo que no deja margen para pensar estratégicamente la diferencia y la otredad que supone el inmigrante. Desde las tesis posfundacionales, sin embargo, es posible problematizar esta diferencia y replantearse la noción misma de la comunidad y de los sujetos que forman parte de la misma.

¿Qué es, por tanto, la comunidad, qué es el «nosotros» y cómo sustentarlo a través del pensamiento político? Esta fue una de las cuestiones que el filósofo Jean-Luc Nancy tuvo que afrontar a la hora de iniciar sus consideraciones sobre el concepto de comunidad en su conocida obra *La comunidad desobrada*, (o «inoperante», según otras traducciones). En sus páginas se reflexiona sobre la falta de asideros que había dejado la caída de los grandes relatos y la lectura crítica que su generación realizó de la tradición marxista. Nancy apela a un *estar-juntos* que no requiera de un principio fundante, ya sea la Nación, el Pueblo o la Raza, en la medida en que la comunidad no es algo previo o precedente a la posibilidad de participar de ella, sino que surge ante la participación activa de los implicados. No hemos de ceder al impulso de querer completar el hecho de estar en común con la presuposición de un origen, una esencia o un destino; antes bien, la propia condición de la común se sustenta por lo que dejamos atrás más que por lo que encontramos dado previamente en este marco de interacción. Dicho de otro modo, lo esencial a la comunidad es un vacío intrínseco, operativo y constituyente («desobrado», según la terminología nancyana), que pone la comunidad misma en suspenso, a la espera de ser fundada, pero sin lograr serlo enteramente. La comunidad nancyana asume la imposibilidad de completarse, y es precisamente este gesto de incompletud lo que nos obliga a repensar la distinción entre el nosotros y los otros.

¿Cómo hacemos comunidad? Nancy habla de una literatura de la comunidad, de una reflexividad que permite a quienes hablan de la comunidad formar parte de ella a través de dicho acto comunicativo. No hay un nosotros previo a este acto, y por lo tanto tampoco hay un fundamento que dirima a priori quién ha de quedar fuera y quién pertenecía de antemano a la comunidad. Esta es una organización inasequible, *imposible* en términos ontológicos, que no se compone de elementos unitarios y coherentes que compartan una esencia en común, sino por singularidades parciales e incompletas unidas por el desarraigo de una identidad definida de forma precisa (Nancy, 2000: 14).

En nuestra época, conformada por diferentes registros e intersecciones entre el mundo digital y el analógico, debería sernos más fácil comprender las apreciaciones nancyanas: la comunidad no responde a una esencia previa (ni siquiera geográfica o espacial), sino que es posible estar-con de nuevos y diversos modos gracias a la operatividad de la red y sus opciones de interconexión. Un estar-con que, necesariamente, es *político*, implica un trabajo, una operatividad, un reparto. Lo común, en Nancy, es al mismo tiempo relativo a la existencia, pero también un horizonte de resistencia, de trabajo y producción frente a un sistema voraz como el capitalismo, que trata de monetarizar y disolver en todo momento lo común.

Esta nueva racionalización de lo comunitario ofrece interesantes consecuencias políticas. La lectura de Nancy, de signo claramente posfundacionalista, obliga a remodelar ciertas nociones sobre los vínculos sociales y la distinción entre nosotros y los otros, entre autóctonos e inmigrantes, en la medida en que algunos de los aspectos tradicionales para establecer la distinción (el lenguaje, la raza, la tradición, etc.) se han vuelto cada vez más endeble y escurridizo, lo que deslegitima la distinción como tal. En la comunidad no hay un nosotros previo que decida incluirse, ni un otros que haya de ser excluido. De hecho, los otros, los marginados y desheredados carecen también de un nexo común, no hay un régimen aglutinante que permita circunscribir la alteridad, sino que esta está poblada de singularidades en codependencia con la comunidad. Ser en comunidad nos obliga a ser-con, aun cuando la convivencia sea difícil o improbable: estamos expuestos a la exterioridad, lo que implica cargar con una alteridad radical en un juego entre la cortesía y el peligro, la hospitalidad y la amenaza. Términos como autonomía y soberanismo, por tanto, representan articulaciones de este estar-con, estructuraciones de la comunidad que apelan a formas de identificación y que corren el peligro de adjudicar un principio fundante, distintivo y reductor de lo común en lugar de comprender la singularidad de cada uno de los integrantes y la falta de una sustancia o principio que deba ser alcanzado.

Desde esta perspectiva nancyana, podemos aventurarnos a repensar la propia naturaleza de la autonomía estratégica; con el objeto de entender la inmigración, hemos de partir de la base de que el inmigrante no es *el otro*, sino que constituye parte de la comunidad, es parte de nuestra autonomía, que la inmigración no es un problema de fronteras sino de convivencia e interacción, y que cualquier decisión estratégica no debe servir para cuestionar, repudiar o administrar la proximidad del otro, sino para *producir comunidad*.

El paradigma fundacionalista se construyó a partir de la frontera, situó en los accidentes geográficos y en los límites espaciales el juego de designaciones entre nosotros y los otros, y reforzó la distinción a partir de numerosos rasgos (mitos fundacionales, particularidades lingüísticas, culturales, raciales, etc.) que fueron naturalizados y percibidos como esenciales. Frente a la noción de una comunidad originaria, que debe ser preservada de la contaminación ajena —de los extranjeros e inmigrantes— otros

autores se abren a nuevos paradigmas y visiones que permitan recomponer el mapa político a partir de intereses comunitarios y políticas inclusivas. Pensemos, como hace el filósofo y politólogo italiano Roberto Esposito, en la comunidad como una deuda que se asume y costea mediante la realización de lo común, y en cómo es la falta, la inoperancia nancyana a la que aludíamos, la que sirve de tensor para que este proyecto comunitario pueda darse: «*communitas* es el conjunto de personas a las que une, no una “propiedad”, sino justamente un deber o una deuda. Conjunto de personas unidas no por un “más” sino por un “menos”, una falta, un límite que se configura como un gravamen, o incluso una modalidad carencial, para quien está “afectado”, a diferencia de aquel que está “exento” o “eximido”» (Esposito, 2003: 29-30).

Pensar una comunidad sin principio, sin fundamento, se ha convertido en el objetivo de numerosos pensadores y politólogos de la actualidad, como en el caso de los autores que hablan de «comunidades transnacionales» para eludir el foco de los imaginarios nacionalistas y configurar nuevas arquitecturas políticas y sociales en donde el núcleo se articule alrededor de la movilidad y la interacción, y no desde el territorio (Cfr. Vertovec, 2006). Así, autores como Agamben afirman que el inmigrante, pero sobre todo el refugiado, ponen en duda el concepto mismo de soberanía, en la medida en que el refugiado se presenta desprovisto de ninguna otra vestimenta jurídica, es «simplemente humano», desarticulando el vínculo fundante entre individuo y ciudadano que rige en la lógica soberanista (Agamben, 2005: 28). Por otra parte, no faltan propuestas que encuentran en los signos catastrofistas del presente argumentos suficientes para refrendar los posicionamientos posfundacionalistas a los que aquí aludimos. Como señala González Arribas en un texto sobre posfundacionalismo y comunidad, «La urgencia de la implantación de comunidades postfundacionales tiene si cabe mayor urgencia teniendo en cuenta el auge del discurso xenófobo, conservador y tradicionalista que caracteriza a la ultraderecha europea y estadounidense, y que estamos observando que retorna con fuerza en el presente, invitando a pensar que el nacionalismo extremo sigue teniendo un gran predicamento en amplios sectores de la población occidental» (González Arribas, 2017: 70).

Este nuevo paradigma ya no estaría configurado sobre las fronteras, sino sobre el modo en que habitamos, experimentamos y sentimos el espacio comunitario. La convivencia, ya sea exitosa o conflictiva, es el eje sobre el que deben pivotar las políticas y decisiones estratégicas: pensar lo común, articular nuevas formas de construir comunidad, de comprender el espacio y el tiempo circundante. Las personas migrantes no son invasoras, no constituyen «flujos» migratorios ni «oleadas» de gente, sino que habilitan formas de convivencia, acaparan experiencias novedosas y traen consigo intereses, deseos y esperanzas, a través de los cuales establecen relaciones, redes y tramas de implicación entre personas e instituciones, no siempre positivas, pero no necesariamente negativas. La noción de comunidad y de ciudadanía no es ajena a estas interacciones. Como señala Nyers,

Mientras que los refugiados, los migrantes irregulares y los indocumentados han sido asociados con el victimismo, la impotencia y la dependencia, recientes teorizaciones sobre ciudadanía desafían estos supuestos y muestran cómo los migrantes negocian, contestan y evaden (desobedecen) las fronteras y, al hacerlo, se constituyen como sujetos políticos. Estos estudios representan un cambio en la forma en que conceptualizamos la ciudadanía, de un estatus formal a una representación de la subjetividad política como consecuencia de acciones inesperadas, desconocidas e irregulares (Nyers, 2012: 2, traducción propia)

Este cambio de concepción del otro queda perfectamente reflejado en determinadas prácticas culturales y artísticas en donde la otredad es asimilada y diluida en la identidad de grupo; pienso, por poner un ejemplo paradigmático, en el concepto que la teórica de arte holandesa Mieke Bal: la autora habla de *estéticas migratorias* con el fin de comprender la complejidad de fenómenos que se dan cita en el entrecruzamiento entre migración, estética y teoría crítica. En concreto, la autora define las estéticas migratorias como un «concepto viajero», un no-concepto al mismo tiempo que un campo de experimentación en donde fenómenos estéticos y cuestiones de movilidad (movilidad de las imágenes, movilidad de las personas) se vinculan indeleblemente. De ahí que la propia autora muestre reticencias a la hora de reducir el apelativo de «migratorio» a los fenómenos exclusivamente diaspóricos (Bal, 2007: 23): la migración puede suceder en diferentes planos, por diferentes vías e incluir a diferentes agentes sociales sin necesidad de recurrir al desplazamiento físico. Las estéticas migratorias se aplican de este modo a amplios campos fenomenológicos, lo que no impide que los fenómenos migratorios como tales, por cuanto que representan cuestiones esenciales de transformación cultural en cualquier sociedad de nuestros días, constituyan uno de los pilares en que se sustentan tales estéticas. Otro de ellos tiene que ver con la propia naturaleza del concepto de lo estético, que también adquiere novedosas resonancias en la teorización de Bal: la autora define el fenómeno estético como el encuentro de un sujeto corporeizado con la realidad, un encuentro que es migratorio por definición y que sucede en el contexto de un mundo globalizado (*Ibid.*: 23-24).

Por lo que respecta a nuestro trabajo, la estética migratoria supondría una excelente cobertura para entender el modo en que la población migrante participa de la comunidad y genera nuevas expectativas, miradas y discursos sobre la realidad que habitan. Pensemos en la intervención que propone la artista Sonia Navarro en su obra *Manufacturas del esparto* (2010). En esta obra colaborativa, Navarro entra en contacto con un colectivo de mujeres españolas y marroquíes para trabajar en diferentes piezas a través de este material (esparto). El interés de la artista pasa por denunciar las situaciones de sometimiento que muchas mujeres padecen al sentirse atadas a sus tradiciones foráneas y a sus costumbres religiosas, en disonancia con los nuevos espacios de interacción en los que habitan. Para ello, trabaja junto con asociaciones de mujeres con el fin de elaborar una obra de denuncia que al mismo tiempo permita que las

identidades de tales mujeres se vean reflejadas y formen parte activa del proyecto. El resultado es la producción de varias estructuras de esparto de grandes dimensiones, elaboradas a mano y a través de una red colaborativa de trabajos y afectos. Su aspecto es el de grandes piezas monumentales, varadas en el tiempo y en el espacio, como llegadas de una tradición ancestral, pero en diálogo con las problemáticas que surgen en nuestros días.

Las estéticas migratorias hacen alusión a los engarces, roces, huellas y tramas que se articulan y desarticulan a partir de los usos que las personas migrantes establecen del espacio social. La estética devendría, así como una forma de atender a los desplazamientos y entrecruzamientos que se producen en las culturas migratorias, atenta a las valoraciones y experiencias de las personas implicadas en procesos de inmigración (aunque no siempre sean migrantes) y a los significados generados por ellas a la hora de estar en el mundo, sentirlo y habitarlo. De este modo, frente a la retórica audiovisual que proponen los medios hegemónicos, en donde el migrante es percibido como invasor o como una masa humana sin identificar, las estéticas migratorias actuarían como discursos artísticos y reflexivos de contraposición y disidencia, capaces de individualizar a los sujetos migrantes y restituir su dignidad y dimensión humana.

Con este tipo de propuestas en mente, la autonomía estratégica habría de cambiar sus puntos de partida y sus objetivos en materia migratoria si quiere dar con nuevas maniobras y modos de hacer política que reconozcan y aprovechen los movimientos migratorios como oportunidades para habilitar comunidades de futuro, más abiertas, transfronterizas y fieles a los valores democráticos y su noción de universalidad. Tradicionalmente, la inmigración se ha percibido como un problema ligado a lo exterior, cuando desde estas páginas pretendemos concebirla como una cuestión de interioridad, de elaboración de vínculos y articulación de redes de actuación y convivencia. La importancia de construir comunidades, de generar ámbitos de interacción y procesos colaborativos entre la población autóctona y las distintas comunidades migrantes debería situarse como parte de los auténticos retos de su batería de medidas. También la diversidad, la pluralidad de tradiciones, identidades y expectativas de los inmigrantes habrían de pasar por las agendas políticas y los retos comunitarios. Pensar en comunidades y no en fronteras, en la movilidad como derecho y no en el arraigo como imposición, en experiencias y modos de sentir y habitar lo social frente a los estereotipos de marginalidad y criminalidad que arrastran las poblaciones migrantes supondría un punto de partida alternativo sobre el cual afrontar los retos de la inmigración.

En la práctica, no obstante, nos encontramos con nuevas argucias políticas para eludir el llamamiento de la responsabilidad y los derechos humanos, que son puestos entre paréntesis bajo una nueva prerrogativa: para ser humano es preciso ser antes ciudadano, ya que los sujetos políticos lo son por su condición de ciudadanía, no por su humanidad, lo que choca en numerosas ocasiones con la propia condición problemática de refugiados, exiliados y solicitantes de asilo de la población migrante. Lo explica

con claridad meridiana Luigi Ferrajoli en un texto de hace más de dos décadas, pero cuya actualidad no ha perdido vigor. Merece la pena recuperar *in extenso* sus palabras:

Hoy, el universalismo de los derechos humanos es puesto a prueba por la presión en nuestras fronteras de hordas de pueblos hambrientos, de modo tal que ser una persona ha dejado de constituir una condición suficiente para poseer dichos derechos. Estos se han convertido, siguiendo la ya clásica tesis de Marshall en «derechos de ciudadanía». Así, la ciudadanía se ha vuelto el prerrequisito del derecho de entrada y residencia en el territorio de un Estado. De este modo, la ciudadanía ha dejado de ser el fundamento de la igualdad. Mientras internamente la ciudadanía se ha fracturado en diferentes tipos de ciudadanía desiguales correspondientes a nuevas diferenciaciones de status que van de ciudadanos plenos a semi-ciudadanos con derecho a residencia, refugiados e inmigrantes ilegales; el otro extremo funciona como un privilegio y una fuente de exclusión y discriminación con respecto a los no-ciudadanos (Ferrajoli, 1998: 176).

Casi un cuarto de siglo después, la situación es similar, aunque muchas de las propuestas europeas sobre materia migratoria traten de disimularlo echando mano de la batería de conceptos que todos quieren oír (solidaridad, responsabilidad, etc.) sin que haya detrás una auténtica reflexión sobre tales valores y sobre la necesidad (*posfundacional*, añadimos) de ponerlos en práctica de manera efectiva. Baste acudir al nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, firmado por la Comisión Europea en septiembre de 2020. En palabras de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen: «Hoy, proponemos una solución europea para reestablecer la confianza entre los Estados miembros y recuperar la confianza de los ciudadanos en nuestra capacidad, en cuanto que Unión, de gestionar la inmigración. La UE ha probado ya en otros ámbitos que puede tomar medidas extraordinarias para conciliar perspectivas divergentes. Hemos creado un mercado interno complejo, una moneda común y un plan de recuperación sin precedentes para reconstruir nuestras economías. Es el momento de dar respuesta al reto de gestionar la migración de forma conjunta, con el equilibrio adecuado entre solidaridad y responsabilidad»<sup>2</sup>. Si bien no deja de ser interesante que se apueste por la coordinación de los Estados miembros, el problema llega cuando se intenta conciliar términos morales en contextos de gestión logística. Cuando se habla de solidaridad y responsabilidad como los grandes logros del pacto, lo que en último término queda puesto en evidencia es la falta de solidaridad y de responsabilidad que hizo necesaria la confección de tales acuerdos. De hecho, basta con considerar el hecho de que casi dos años después, en relación a este mismo pacto, los ministros de Interior de la Unión Europea acordaron que el denominado «principio

---

<sup>2</sup> Remito a la página web oficial de la Unión Europea para comprobar las declaraciones sobre el Pacto de Migración y Asilo de 2020, disponible en <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_20\\_1706](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_1706)> (Última consulta: septiembre de 2022).



de solidaridad» en la gestión de la inmigración fuera obligatorio, y que debían llevarse a cabo niveles coherentes de redistribución de la «carga migratoria» (sic) por cuanto que países como Malta, Polonia y Hungría se han negado en repetidas ocasiones a aceptar refugiados de países no pertenecientes a la Unión Europea.

Entre las medidas del pacto encontramos la protocolización de mecanismos de acogida obligatoria en casos excepcionales en los que un país padece «presión» migratoria; en tal caso, Bruselas obligará al resto de Estados miembros a elegir entre acoger a una parte de los migrantes, participar en las devoluciones o implicarse en tareas de apoyo (por ejemplo, mediante la financiación y/o construcción de un campo de refugiados). En cuestiones fronterizas, se evitará la «devolución en caliente», y cuando el país que se haya ofrecido a ayudar en los retornos de inmigrantes no logre devolver al número de ellos al que se había comprometido, se verá obligado a acogerlos en su territorio. Además, en el caso de los migrantes rescatados en el mar, la nueva normativa obliga a acoger a quienes necesiten protección, sobre la base de un sistema de contribuciones nacionales basado en aportaciones voluntarias.

Estas y otras medidas similares (cuyas sombras y deficiencias son más que evidentes) son las que configuran las nociones de responsabilidad y solidaridad de las que hace gala el Pacto de Migración y Asilo. La comisaria de Asuntos de Interior, Ylva Johansson, declaraba de este modo que «La migración ha sido y será siempre parte de nuestras sociedades. Lo que proponemos hoy creará una política de migración a largo plazo capaz de trasladar los valores europeos a la gestión práctica. Este conjunto de propuestas hará posibles unos procedimientos más claros, más equitativos y más rápidos, de forma que las personas no se queden a la espera en una situación de incertidumbre. Asimismo, posibilitará la cooperación con terceros países para unos retornos rápidos, creará un mayor número de vías legales y conllevará medidas enérgicas para luchar contra los traficantes de seres humanos. En esencia, protege el derecho de solicitar asilo». Y también blindó la noción —añadimos nosotros— de que hay seres humanos ilegales o irregulares, a partir de categorías jurídicas construidas en el marco de leyes y políticas públicas supuestamente indiscutibles o no transformables, sin que pueda replantearse por qué tales leyes ilegalizan la condición humana o por qué determinados presupuestos —fundacionales— impiden la libre circulación de seres humanos por mucho que nuestros mandatarios se jacten de *responsabilizarse* de saber gestionar el modo en que se impide a una persona vivir en otro país.

La cuestión aquí es la siguiente: ¿cómo *responsabilizarse* de que una familia asiática decida afincarse en Italia, de que unos hermanos de origen africano viajen a Francia a rehacer sus vidas o de que un trabajador hispanoamericano decida vivir en nuestras fronteras? ¿Acaso no queda claro que el término «responsabilidad» no es otra cosa que un eufemismo para la ordenada y displicente gestión de deportaciones y trabas legales para inmigrantes? El texto de 2020 abundaba en los lugares comunes que suelen regir en cuestiones de política migratoria, salvo por una pátina mal implantada de términos

morales y valores más que cuestionables que aportaban poco a las medidas estratégicas pero que permitían pulir el texto lo suficiente de cara a la galería. Baste pensar en el estudio de Wimmer y Glick Schiller de 2002 para replantearnos si hemos avanzado en cuestiones de migración y en el estatus de la ciudadanía transfronteriza. Ambos autores cuestionaban cómo la sociología de finales del siglo pasado legitimaba la constitución de los Estados-nación y la soberanía nacional como puntos de partida a la hora de pensar los fenómenos migratorios. Para ello, los estudios precedentes se valían de términos y percepciones que describían al inmigrante como riesgos potenciales, marginales o excepciones a la regla del sedentarismo social. Hoy, sin embargo, la movilidad es una constante social, a menudo una necesidad vital, y si queremos pensar desde el Estado y la soberanía cómo encauzarla es preciso tejer nuevos imaginarios sobre qué significa la nación (que aquí hemos sustituido estratégicamente por el concepto de comunidad) y cómo ejercer soberanía no desde el poder, sino desde una *política del disenso*.

Hemos citado ya a Chantal Mouffe y su concepto de disenso. Merece la pena volver sobre él para entender cómo los *retos y desafíos* de la inmigración (eufemismos de los que nosotros también nos hemos apropiado) a menudo constituyen *conflictos* a diversos niveles, que sin embargo conforman una parte sustancial de lo que hemos de entender por política y por *lo político*. El conflicto no es un momento que debemos rechazar, sino el marco en el que la política halla su razón de ser. El choque de civilizaciones, el encuentro intercultural, etc., no constituyen un espacio de excepción, sino el horizonte para la comprensión y reconstrucción de lo político. Podemos hablar de «disenso migratorio» para definir estos encuentros: cuando aludimos a las estéticas migratorias de Mieke Bal, en cierto modo ya estábamos haciendo acopio de los elementos necesarios para pensar este umbral de desencuentro que hacía posible la revisión estratégica de nuestras concepciones sobre el otro, sobre las identidades o sobre los paradigmas y principios en que deben fundamentarse el encuentro intercultural. Replantarse la naturaleza del desencuentro y de los elementos que forman parte del mismo (los conceptos de nación, soberanía, alteridad, comunidad, etc.) forma parte de las medidas estratégicas que hemos de acuñar para atajar los conflictos que suscita la inmigración. Como señala Naranjo Giraldo, «la política del disenso frente a la política del consenso permite debatir las concepciones clásicas y modernas de ciudadanía y democracia, para reconocer que es un conflicto *radicalmente político* el que ponen de manifiesto los migrantes a través de sus luchas. Estos sujetos y sus experiencias ponen sobre la mesa *un desacuerdo* sobre la definición de *quiénes* son miembros reconocidos de la comunidad política, retando así la definición y la configuración de las partes de la comunidad» (Naranjo Giraldo, 2016, en cursiva en el original). El disenso migratorio, lejos de actuar como un obstáculo para la convivencia, constituiría un horizonte ineludible para los retos políticos y soberanistas de Europa, así como para la reformulación de sus presupuestos originarios.

En definitiva, las reflexiones sobre soberanía y autonomía estratégica en materia migrante necesitan partir de la consideración de que su propia soberanía es fruto de la consolidación acrítica de determinados imaginarios nacionalistas y conservadores, los cuales representan *constructos* articulados según los requerimientos de épocas pasadas y escenarios geopolíticos de naturaleza muy dispar a la actual; el punto de llegada, por tanto, vuelve a ser la universalidad, pero esta vez una universalidad refundada sobre la posibilidad de que los inmigrantes, refugiados y apátridas puedan obtener *el derecho a tener derechos*, garantía que haría posible la configuración de nuevas comunidades en donde la distinción entre los otros y nosotros no tenga cabida.

#### 4. LA CONTENCIÓN GLOBAL DE LA PANDEMIA

El desarrollo de los acontecimientos es bien conocido: en diciembre de 2019 se reporta desde Wuhan, en la provincia de Hubei (China), la aparición en varios pacientes de un cuadro de síntomas causado por un virus hasta entonces no catalogado, el SARS-CoV-2, causante de fiebre, tos, fatiga y disnea en los cuadros más leves (lo que hacía que pudiera confundirse en un primer momento con una gripe común), pero que en los cuadros más graves podía producir neumonía, dificultades respiratorias y choque séptico, hasta el punto de causar la muerte del paciente (hecho que se producía en un 3% de los infectados, según las primeras estimaciones). Su transmisión tenía lugar principalmente por las vías respiratorias y ofrecía un período de incubación de entre 2 y 14 días, período en el cual se aseguraba su propagación antes de producir claros síntomas de contagio, lo que convierte al virus en un invasor invisible capaz de acompañarnos silenciosamente durante semanas antes de originar los más mínimos indicios de su presencia.

En febrero de 2020, el despliegue de la enfermedad había sido escaneada con extrema precisión por las autoridades chinas y por el resto de países en donde aparecían los primeros casos; su avance se computaba con una exactitud casi milimétrica y la información al respecto se abría paso decididamente en la parrilla de los telediarios, no sin contradicciones o malentendidos incluso por parte de las autoridades sanitarias. La Organización Mundial de la Salud certificó el 11 de febrero que el nombre de la enfermedad (no del virus) sería el acrónimo de su denominación en inglés (*CORONA-VIRUS Disease*) junto con el año de su descubrimiento. La enfermedad covid-19 se había diseminado por medio globo cuando justo un mes después, el 11 de marzo, la OMS declaró el estado de pandemia mundial.

En España, solo tres días más tarde (el 14 de marzo de 2020) se decretó el estado de alarma en todo el territorio; para entonces, se computaba la cifra de más de 5000 contagiados y de 133 fallecidos. Con el estado de alarma se limitaba la libertad de circulación ciudadana salvo determinados supuestos, al mismo tiempo que se decretaba el cierre de la mayoría de comercios y la totalidad de lugares de ocio, centros educati-

vos y culturales. Se daba paso así al confinamiento de millones de españoles, decisión que era desconocida en nuestras fronteras y nuestra tradición política, prácticamente pionera en el entorno europeo (con la excepción de Italia, en cuarentena total desde el 10 de marzo), y que se llevaba a cabo en un escenario de incertidumbre y desasosiego sin precedentes en toda la comunidad internacional.

En nuestros días, a finales de 2022, más de dos años después de que el virus fuera oficialmente registrado en Europa, los efectos de la pandemia han reducido notablemente su alcance: las cifras de enfermos y fallecidos se han minimizado, la vacuna ha dado resultados positivos y la percepción social de peligrosidad se ha reducido a mínimos no solo entre escépticos, sino también entre la comunidad médica y las instituciones políticas encargadas de su gestión. Lo que nos sitúa ante un momento idóneo para llevar a cabo una reflexión consecuente con las causas, responsabilidades y decisiones que se dieron cita en aquellos no tan lejanos hitos históricos que fueron los meses de pandemia y de confinamiento.

En primer lugar, es preciso tener en cuenta que la pandemia ha llegado a nuestras casas y trabajos como consecuencia de detonantes políticos y económicos que podrían haberse atajado; más concretamente, podemos hablar de fenómenos ligados al capitalismo neoliberal y sus políticas destructoras y ecocidas, de las cuales Europa constituye un participante activo, aunque su responsabilidad no sea exclusiva. Podría pensarse en un primer momento que nuestra denuncia del coronavirus como una catástrofe ligada al capitalismo y a la gestión neoliberal del mundo globalizado peca de ingenua, máxime cuando el origen del mismo tuvo lugar en una región de signo comunista como es Wuhan, en China. No obstante, es preciso tener en cuenta que gran parte de las epidemias de los últimos siglos forman parte de factores económico-políticos de colonización y segregación de signo capitalista/colonial determinantes para su expansión e incidencia en la esfera de los acontecimientos humanos. Habría de escribirse (es una tarea aún pendiente, de hecho) una historia social de los virus, basada en una genealogía de los mecanismos políticos, las prácticas económicas y los dispositivos institucionales que han contribuido a la expansión de las grandes pandemias de la historia moderna: en todas ellas vemos cómo los signos del colonialismo, primero, y del capitalismo, después (con Europa como uno de sus epicentros o nudos principales), tejen redes y alineamientos imprevistos que actúan como cobertura para la expansión de las diferentes epidemias virales.

Desde la propia China proviene uno de los textos clave para elaborar los cimientos de una genealogía del capitalismo pandémico como a la que aquí aludimos. El 6 de febrero de 2020, en pleno auge informativo sobre la pandemia, fue publicado el texto «Guerra de clases microbiológica en China», aparecido en el blog anónimo *Chuang*, que puede traducirse como «libérate», «ataca», pero también «carga contra las líneas enemigas». El colectivo *Chuang* señala varios hitos importantes para entender la vinculación entre plaga y capitalismo: es evidente que el avance de la viruela en Europa y

Asia se produjo en épocas pretéritas a través de redes de intercambio comercial entre diferentes países, modelo que más tarde sería exportado hacia el Nuevo Mundo por las prácticas colonizadoras de Europa, lo que llevó casi a la extinción a la población local. Mucho más complejos son los vasos comunicantes que ligan el nacimiento del capitalismo en Reino Unido, las nuevas prácticas ganaderas basadas en procesos protoindustriales y el avance de diferentes pandemias que asolaron la Inglaterra del siglo XVIII en los años 1709-1720, 1742-1760 y 1768-1786. El motivo fue el rediseño del modelo agroalimentario feudal, en el cual se abandonó el cultivo destinado a la propia subsistencia (o la subsistencia de grupos humanos reducidos y localizados) por los monocultivos de ganado y la expansión mercantil protocapitalista. Se importó ganado de Europa y se establecieron avanzadas tecnologías de confinamiento y control animal que desembocaron en brotes más agresivos que los que tenían lugar por aquel entonces en el continente.

Mientras que las pandemias inglesas fueron relativamente fáciles de contener con los medios que ofrecía el saber científico y médico de la época (pero sobre todo por la falta de vías globales de expansión), en otros marcos lugares y momentos de la historia la catástrofe fue más acusada, tal y como recuerda el episodio de peste bovina sucedido en África durante la última década del siglo XIX. La fecha, recuerda el artículo del colectivo Chuang, no es arbitraria: estamos ante los últimos coletazos de la etapa de expansión colonial; en este caso, la epidemia de peste bovina llegaba directamente desde Italia, país que trató de llevar a cabo unas desafortunadas campañas militares en el Cuerno de África, cuyo estrepitoso fracaso en términos bélicos y geopolíticos no impidió el terrible impacto para la población ganadera autóctona. Por culpa de las campañas militares y la transmisión del virus de origen local a los entornos por conquistar, hasta un 90 por ciento del ganado del África subsahariana podría haber sido exterminado en esta década, lo que dio lugar a un periodo de hambruna de consecuencias irreparables para las economías locales, cuyos efectos pueden percibirse en nuestros días.

Dos hechos se entrecruzan para desatar la que será la mayor pandemia del siglo XX, la mal llamada *gripe española*. Estos dos hechos son, por un lado, la precarización del trabajo ante la expansión de un nuevo modelo económico, el capitalismo industrial, y por otro el escenario bélico que arrasó con la bonanza europea y sumió en la miseria a gran parte de la población. La gripe española se habría originado con bastante probabilidad en 1918 en la otra punta del globo, en Estados Unidos, más concretamente en granjas avícolas de Kansas, en donde se estaban implementando nuevos modelos industrializados de producción agrícola desconocidos hasta la época. La gripe española infectó a un tercio de la población planetaria y causó entre veinte y cincuenta millones de muertes, más que todo el conjunto de bajas militares producidas durante la Primera Guerra Mundial. La bibliografía epidemiológica reciente propone que tal vez la cepa no fuera más virulenta que otras, sino que las condiciones sociales de malnu-

trición generalizada y hacinamiento fabril, combinadas peligrosamente con el impresionante escenario bélico mundial y otras patologías de origen bacteriano, sirvieron como detonante de las exorbitadas tasas de mortalidad registradas.

La última de las grandes amenazas pandémicas antes de la irrupción del coronavirus no es otra que el ébola. Existen varios brotes importantes: el primero de ellos en 1976, otro entre los años 2013 y 2016, y el último desde el año 2018 hasta la actualidad. El primer caso tuvo su principal foco de concentración en Sudán, el segundo en el África occidental y el tercero en la República Democrática del Congo. En todos ellos se había producido una expansión de las industrias primarias que desplazaba aún más hacia los bosques a los habitantes de la zona, empobrecidos o directamente condenados a la miseria por culpa de las lógicas económicas capitalistas. Lo cual altera profundamente los ecosistemas locales, provoca condiciones nutricionales deficitarias y aumenta el riesgo de contacto con cepas víricas alojadas en organismos animales que en condiciones normales no se habrían destinado al consumo humano. El uso del territorio, la mercantilización de la selva, el empobrecimiento de las poblaciones autóctonas y las deplorables políticas de gestión ecológica que se ponen en práctica con el modelo capitalista poscolonial sirven de caldo de cultivo para la epidemia. Así, el primer brote de ébola podría estar relacionado con la creación de una fábrica financiada por el Reino Unido en Nzara, Sudán, destinada a la producción textil a partir de algodón local. Los brotes de 2013 se corresponden igualmente con un periodo de apertura a los mercados mundiales y con la aparición de grandes conglomerados agroindustriales especialmente orientados a la explotación de aceite de palma. Las epidemias por zoonosis (originadas en animales antes de dar el salto a la especie humana) son consecuencia de este tipo de prácticas, pues tal y como se analiza en el artículo citado, «sus monocultivos devastan las robustas barreras ecológicas que ayudan a interrumpir las cadenas de transmisión y al mismo tiempo atraen literalmente a las especies de murciélagos que sirven de reservorio natural del virus» (Colectivo Chuang, 2020). La catástrofe que supone la expansión del capitalismo global expulsa a la población autóctona a nuevos ecosistemas, que son alterados por hábitos alimenticios y económicos basados en un uso atípico de la materia prima (como la recolección de flora y madera para su venta en el mercado internacional).

El último brote de ébola, datado en 2018, puede resumirse de forma sencilla: la explotación del coltán, un mineral indispensable para la tecnología de telefonía móvil, ha propiciado en los últimos años una serie de descalabros políticos y económicos en el Congo que han terminado por arrastrar consigo el mismo paquete de catástrofes pandémicas que ya habíamos visto en los casos anteriores. Con un valor añadido en esta ocasión, y es el resultado decididamente paradójico del que cualquiera de nosotros somos partícipes: mientras aquí utilizamos nuestros móviles para compartir noticias, fotografías, memes y retos virales, el verdadero *reto viral* para miles de personas de las poblaciones locales del corazón de África consistiría en escapar a la muerte producida por el virus del ébola.

Hemos dejado sin resolver la cuestión con la que abríamos esta sección: ¿por qué achacar al comunismo chino las mismas catastróficas implicaciones entre conquistas coloniales, explotación proletaria y expansión de mercados, por un lado, y brotes epidémicos, por otro? El propio colectivo Chuang lo explica: la infraestructura sanitaria china ofrece apabullantes carencias, además de soportar una suerte de sistema de privatización encubierto, aunque respaldado por el Estado, que ha provocado una inversión deficitaria en sanidad por el bajo margen de beneficios. A ello hemos de sumar otros dos factores: por un lado, los problemas de superpoblación (y como consecuencia de ello, las aglomeraciones, la contaminación excesiva, calidad de vida cada vez más insostenible, etc.). Por otro, un modelo de mercado que, aun a pesar de no convertir a China en un Estado enteramente capitalista, se basa en alimentar a la bestia del capitalismo global para mantenerlo cautelosamente a raya. Gran parte de la producción tecnológica de China se exporta, especialmente productos informáticos o de telefonía móvil de alta gama, lo que deja un mercado interno de baja calidad, también por lo que respecta al material sanitario. De este modo, China parece haber aplacado al minotauro del capitalismo (*Cf.*: Varoufakis, 2012) con la intención de que este no entre en sus fronteras, pero a costa del sacrificio de sus propios recursos. La aparición de la covid-19, por tanto, habría de situarse en un marco de políticas ecocidas en todas las grandes potencias mundiales (Europa, Estados Unidos, Rusia, China, etc.) y de explotación marítima, agraria y forestal (varias teorías apuntan a la ingesta de especies no aptas para el consumo como detonante del virus), sustentada además por un tupido tejido de conexiones e interdependencias globales, redes de trabajo, transporte y turismo que han servido como causa y plataforma para que el virus se propagase (es decir, hemos de achacar gran parte del problema a los excesos sistémicos del modelo de capitalismo global que se ha instaurado en las últimas décadas), a lo que debemos sumar medidas y prácticas internas poco eficaces que habrían servido como acicate para la expansión del virus.

«El virus no discrimina», señalaba con ironía la filósofa Judith Butler en un artículo recogido en el volumen colectivo de textos filosóficos *Sopa de Wuhan*; «Podríamos decir que nos trata por igual, nos pone igualmente en riesgo de enfermar, perder a alguien cercano y vivir en un mundo de inminente amenaza» (Butler, 2020: 60). Sin embargo, una vez que el virus ha penetrado en nuestras fronteras, en nuestras comunidades y en nuestros cuerpos, prosigue la autora, la avaricia de unos y las habilidades del sistema para aprovechar las vulnerabilidades del cuerpo social no tardan en aparecer. Basta con la incapacidad de algunos Estados para anticiparse a los efectos de la pandemia, el refuerzo de políticas nacionales y el cierre de fronteras, así como las aspiraciones de empresarios deseosos de capitalizar el sufrimiento global: «todos dan testimonio de la rapidez con la que la desigualdad radical, que incluye el nacionalismo, la supremacía blanca, la violencia contra las mujeres, las personas *queer* y *trans*, y la explotación capitalista encuentran formas de reproducir y fortalecer su poderes dentro de las zonas pandémicas. Esto no debería sorprendernos» (*Ibid.*). En

esta línea, el pensador portugués Boaventura de Sousa Santos hablaba en un estudio sobre la pandemia actual de «tres unicornios» que se encargarían de devastarlo todo a su paso, y que habrían hallado novedosas formas de alianza con la pandemia. Estos serían el capitalismo, el colonialismo y el patriarcado (de Sousa Santos, 2020: 12). Por su parte, el geógrafo y teórico social marxista David Harvey va aún más lejos: «el avance del COVID-19 exhibe todas las características de una pandemia de clase, género y raza. Si bien los esfuerzos de mitigación se encubren con la retórica de que «estamos todos juntos en esto», la práctica, sobre todo de los gobiernos nacionales, sugiere motivaciones más siniestras» (Harvey, 2020: 93).

Se equivoca Harvey, sin embargo, en un aspecto sustancial, y es que no es necesario culpar a los Estados de su deficiente actuación a causa de «motivaciones más siniestras», cuando es más fácil y probable achacarlo a incompetencia y mala praxis, así como a tendencias sistémicas de los modelos económico-políticos vigentes, y por supuesto a una nula capacidad de previsión en materia de políticas globales y soberanía nacional. Desde el marco de la autonomía estratégica habría mucho que decir: el impacto de las redes de explotación de recursos y, más concretamente, la deforestación, la falta de previsión en cuestiones ecológicas, la masificación de redes de transporte y el turismo, etc., constituyen algunos de los factores que no se han atajado convenientemente y que han terminado por allanar el suelo para que surgiera la pandemia.

Una vez que esta se produjo y su avance fue imparable, también se llevaron a cabo importantes decisiones políticas y administrativas a lo largo del orbe. China, en términos generales, abrió el camino para el resto de países, confiando en la obligatoriedad de las mascarillas y en medidas que evitaran el contacto social (de hecho, aún en 2022 es uno de los pocos países que recurre con cierta frecuencia a medidas de confinamiento). En Europa, por su parte, la reacción fue relativamente rápida y contundente, en parte azuzada por el ejemplo chino y por unos medios de comunicación que, con su habitual tono alarmista, esta vez sí acertaron con la magnitud de la catástrofe. La mayoría de los países acataron restricciones de una relevancia y complejidad legal por la que se vieron obligados a desempolvar viejas leyes que nunca antes, ni en tiempos de guerra o crisis económica, se habían empleado. No pocos países, sin embargo, ligados a la derecha o a la extrema derecha (la administración Trump en Estados Unidos, o Bolsonaro en Brasil) y en ocasiones a la izquierda más totalitaria (Maduro, Putin, etc.) fueron más reacios al consenso internacional y pusieron diferentes trabas a la hora de atajar los efectos de la pandemia. Pero en líneas generales la mayor parte de los países encontraron vías de consenso, por lo general sustentadas en el cierre de fronteras y en la limitación de la movilidad, que permitieron articular una respuesta global contundente, lo que en último término también dejaba ver las costuras de un sistema-mundo globalizado lleno de desigualdades.

Por lo que respecta a Europa, nos encontramos con un hecho especialmente relevante por cuanto que supuso una brecha en la respuesta sincrónica de los países



miembros, y es que Francia y Alemania decidieron en marzo de 2020 desmarcarse de las líneas abiertas por otros países miembros (justo cuando tenían lugar los primeros confinamientos nacionales) y suspender unilateralmente la exportación de material sanitario necesario para la correcta contención de la pandemia. En un intento por cubrir sus intereses nacionales, y probablemente movidos por crispaciones políticas internas y un clima de temor generalizado, la respuesta de ambos países fue la más egoísta y autárquica. La Comisión Europea reaccionó rápidamente en todo un ejemplo de autonomía estratégica y sustituyó las medidas de control nacional por restricciones de carácter europeo, si bien este conato de independencia puso dos cosas de manifiesto, y es que, por un lado, ante una crisis grave «el Estado-nación se impone como garante último de la salud de sus ciudadanos», y por otro que «solo una gestión conjunta adecuada de recursos, materiales y productos estratégicos puede salvar el concepto de mercado único (es decir, la idea de que nadie debe producir de todo por que la especialización y el intercambio lo hacen innecesario)» (Feás, 2021: 265-266).

Frente a las políticas del «sálvese quien pueda», Europa sacó pecho durante los primeros meses de pandemia, sorteando la incertidumbre y apoyando las medidas sanitarias de los diferentes gobiernos siempre que estas impulsaran el bien común y se apoyaran en unos mínimos de consenso intercomunitario. En su texto, Enrique Feás insiste en la relevancia de una autonomía estratégica que se plantee a nivel europeo para evitar las terribles consecuencias que podrían darse ante una autonomía estratégica nacional más enfocada a intereses de carácter eminentemente individualista, y en gran medida el fenómeno de la carrera por el descubrimiento de una vacuna es sintomático de ello. Paradójicamente países como Rusia, China o Cuba (todos ellos de signo anticapitalista) crearon sus propias vacunas y confiaron en gran medida en la producción y suministro nacional, mientras que algunos de los principales laboratorios farmacéuticos del primer mundo se centraron en la producción global de vacunas, compatible con la producción de vacunas nacionales. La mayor eficacia de las segundas sobre las primeras ha sido demostrada en diversos ensayos clínicos, en gran medida por dos factores principales: por un lado, una mayor gama de recursos, tanto económicos como instrumentales, por parte de los laboratorios de producción. Por otro, un interés sin precedentes por parte de la comunidad científica a la hora de compartir su conocimiento, aunque ello conllevara eludir las lentas vías de publicación de las revistas científicas y configurar nuevos medios de intercambio de saber, si bien es cierto que las propias revistas científicas agilizaron notablemente sus mecanismos de revisión académica para facilitar la tarea, del mismo modo que las instituciones sanitarias (con la OMS a la cabeza) fueron especialmente indulgentes a la hora de aprobar la distribución de vacunas, aun cuando su porcentaje de éxito apenas superase el 50%. Ese era el caso, por ejemplo, de la vacuna china Sinovac, con tan solo un 51% de éxito (validada por la OMS en junio de 2021). En el caso de la vacuna rusa Sputnik, el proceso se ha visto interrumpido por diversas cuestiones, desde irregularidades en la fabricación hasta los recientes acontecimientos bélicos, lo que ha impedido su vali-

dación (no así su distribución y aceptación en varios países) a pesar de ser la primera vacuna patentada contra la covid.

En lo relativo al abastecimiento de vacunas, la Comisión Europea tomó el mando relativamente pronto y fue la encargada de gestionar la adquisición de vacunas en nombre de los Estados miembros. Su objetivo fueron los grandes proveedores farmacéuticos, que recibieron la ayuda de 2.700 millones de euros por parte del Instrumento de Ayuda de Emergencia europeo. Otros países optaron por la vía opuesta y recurrieron a un cierre comercial de fronteras más estricto: Estados Unidos prohibió la exportación de dosis a otros países, incluidos sus vecinos México y Canadá, mientras sus ciudadanos no tuvieran aseguradas las dosis necesarias, a pesar de que la administración Trump parecía dar muy poco valor a la vacuna y a las medidas anticovid de cara a la opinión pública. Reino Unido, por su parte, prohibió contractualmente la exportación de sus vacunas, lo que no impidió que comerciara con la Unión Europea para recibir dosis distribuidas por esta. La UE, por su parte, evitó las restricciones generales y permitió la posibilidad selectiva de exportaciones, lo que solo tuvo mínimas consecuencias al bloquear un lote de Astrazeneca de Italia destinado a Australia (*Cfr.* Feás, 2021).

En líneas generales, la colaboración internacional de los diferentes organismos institucionales y sanitarios implicados ha mostrado una capacidad de reacción sin precedentes para un hecho también sin precedentes, con la Unión Europea como uno de los focos más eficaces y consecuentes en la toma de decisiones, si bien ahí donde suspenden las medidas de autonomía estratégica europea es en su mala previsión a la hora de atajar el problema a escala global. Baste pensar en el documento redactado de manera conjunta en febrero de 2021 por la Directora Ejecutiva de UNICEF, Henrietta Fore, y el Director General de la Organización Mundial de la Salud, Tedros Adhanom Ghebreyesus<sup>3</sup>, en donde se lanzaba un mensaje que intentara alertar a gobiernos e instituciones de la gravedad de reducir la distribución y empleo de vacunas al ámbito de los países primermundistas:

De los 128 millones de dosis de vacunas que se han administrado hasta la fecha, más de tres cuartas partes se concentran en solo 10 países que representan el 60% del PIB mundial.

Hasta ahora, 2.500 millones de personas de casi 130 países todavía no han recibido ni una sola dosis.

Esta estrategia contraproducente costará vidas y medios de subsistencia, le dará al virus más oportunidades de mutar y escapar a las vacunas y entorpecerá la recuperación económica mundial.

---

<sup>3</sup> Disponible aquí: <<https://www.unicef.org/es/comunicados-prensa/en-carrera-por-la-vacuna-covid19-ganamos-todos-o-perdemos-todos>> (Última consulta: septiembre de 2022).

Hoy, UNICEF y la Organización Mundial de la Salud (OMS), aliados desde hace más de 70 años, exigimos a los dirigentes que miren más allá de sus fronteras y adopten una estrategia de vacunación que ponga fin a la pandemia de una vez por todas y limite las variantes.

La pandemia, como ya se dijo, puso de relieve las desigualdades entre diferentes países y regiones del mundo. Mientras que en aquellos países con un parque tecnológico muy desarrollado el confinamiento se hizo mucho más llevadero para sus economías y sus teletrabajadores, los países ligados a la industria y al sector turístico vieron cómo su estructura económica se tambaleaba de forma mucho más drástica. Además, las escasas medidas sanitarias de estos países, los planes de contención ineficaces y las políticas de contención precarias sirvieron como caldo de cultivo para la expansión de la pandemia, lo que irremediablemente repercutiría sobre los países ricos más tarde o más temprano. Con el fin de paliar estos efectos, el comunicado de UNICEF y la OMS incidía en tres puntos clave a la hora de abordar la pandemia y la exportación de dosis de vacunas; objetivos que, según sus previsiones, debían estar funcionando antes de que transcurrieran los 100 primeros días del año 2021. En primer lugar, solicitaban que aquellos gobiernos en donde los trabajadores sanitarios y la población más vulnerable estaba vacunada compartieran dosis de vacunas a través de COVAX, iniciativa internacional creada por varias entidades públicas y privadas en abril de 2020 (cuando la pandemia tan solo llevaba mes y medio en Europa) para asegurar la distribución equitativa de vacunas. En segundo lugar, solicitaban la financiación completa de COVAX y del Acelerador ACT, mecanismo de acceso a las herramientas contra la covid-19. Esto permitiría que los países de ingresos bajos y medios dispusieran de asistencia financiera y técnica a la hora de administrar las vacunas, lo que supondría, según sus cálculos, un beneficio de hasta 166 dólares por cada dólar invertido. Por último, reclamaban que los fabricantes de vacunas asignaran el suministro de vacunas de manera equitativa, no guiados por el mero rédito económico, y que además compartieran con la OMS datos relativos sobre la seguridad, la eficacia y la fabricación de vacunas para llevar a cabo revisiones de las normas y políticas, lograr acelerar y maximizar la producción y poder transferir la tecnología a otros fabricantes capaces de ayudar con el suministro mundial. «Necesitamos liderazgo mundial para acelerar la producción de las vacunas y lograr una vacunación equitativa», eran sus conclusiones.

Varios países confundieron autonomía con proteccionismo o autosuficiencia. Quizá haya una razón más —aparte del miedo, la incertidumbre o las presiones internas de cada país— para entender el por qué de esta actitud. Si encaramos el concepto de autonomía estratégica, encontramos en su mera formulación ciertas características que, mal entendidas, pueden crear cierta confusión a la hora de afrontar las problemáticas globales. Y es que, por decirlo de algún modo, en la enunciación parece estar ya implícita la orientación que se pretende dar a la resolución. Dicho de otro modo: si hablamos de autonomía estratégica como conjunto de medidas para afrontar los

retos internacionales, es evidente que la *autonomía* es la solución que de antemano se consigna como válida. La autonomía derivó en egoísmo con cierta facilidad. Y es aquí en donde Europa se lleva un suspenso en sus medidas contra la pandemia, más ligadas a la autoprotección (mal entendida) que a una responsabilidad global (que, a la larga, habría repercutido positivamente sobre la ciudadanía europea).

Veamos a qué nos referimos. La Unión Europea ha tomado en los últimos años, especialmente a partir de los conflictos entre Estados Unidos e Irak, una determinación pasiva a la hora de abordar los encuentros internacionales, tratando de potenciar los valores de cohesión, integración y democracia que nos brinda el legado europeo, y por ello mismo rehuendo planteamientos más beligerantes y activos a la hora de interceder dentro de la comunidad internacional. En lugar de incidir sobre el entorno internacional, Europa afianzó sus discursos de autonomía y repliegue, tanto en lo político como en lo militar y económico. Si bien estas medidas pueden ser en cierto modo deseables en determinados conflictos internacionales, la pandemia debería habernos obligado a cambiar nuestra perspectiva. Europa tuvo la oportunidad de diseñar y encabezar un plan global de vacunación que acogiera a los países más pobres y que permitiera una exportación de los avances científicos destinados a la curación y/o contención del virus, pero su prioridad quedó limitada a la vacunación de su población autóctona junto con escasos e insuficientes intentos por plantear medidas globales o realizar una aportación internacional a la comunidad médica (lo que contrasta con el recorte presupuestario de Estados Unidos a la Organización Mundial de la Salud en plena pandemia, varapalo para la correcta implementación de medidas internacionales de contención que Europa no supo o no quiso atajar).

Esta pasividad se tradujo en potenciales pérdidas económicas y sanitarias para Europa difíciles de cuantificar. Cuando la pandemia comenzó a ser controlada en los países primermundistas, nuevas cepas originadas en África y en la India lograron abrirse paso y desestabilizar muchos de los logros obtenidos. La ingenuidad de las medidas tomadas a posteriori por los países occidentales muestra la insuficiencia de las mismas: en lugar de haber apoyado la vacunación mundial a través de un mayor número de donaciones e inversiones, pronto los medios se limitaron a codificar el nombre de las nuevas variantes de virus para no delatar su origen extranjero y las posibles muestras de odio racial. En lugar de llamar a las nuevas cepas con los apellidos de «africana» o «india», la utilización eufemística de letras griegas parecía indicar que, en el fondo, nos conformamos con no ofender a nuestros vecinos pobres en lugar de afrontar globalmente la pandemia. ¿No habría sido más productivo vacunar a los países más desfavorecidos que recurrir a malabarismos terminológicos para ocultar que su falta de medios tecnológicos y económicos ha permitido la libre circulación de nuevas variantes víricas *aun cuando pudimos hacer algo por frenarlas*? Frente a la vieja noción de una «Europa fortaleza», vemos cómo esta se ha transformado en una *fortaleza sanitaria*. Se entiende así la intención de algunos autores de transformar la noción de autonomía

estratégica por *responsabilidad estratégica*: la propia decisión entre la autonomía y la heteronomía es estratégica en sí misma, como demuestra la definición que aporta el Consejo de la Unión Europea, según el cual la autonomía estratégica «implica la capacidad de actuar y cooperar con socios internacionales y regionales siempre que sea posible, y al mismo tiempo operar de forma autónoma cuando y donde sea necesario» (Consejo de la Unión Europea, 2016: 17).

La gestión política, institucional y administrativa frente a la pandemia nos permite sacar varias conclusiones que son de vital importancia para encaminar nuestros pasos en el futuro. Si en las primeras páginas de este capítulo vimos cómo la aparición del virus y su despliegue global podrían haber sido causados por la expansión ecocida del capitalismo global y por «algunos efectos perniciosos de la hiperglobalización» ante los cuales hemos de estar alerta tras el escenario pandémico (*Cfr.* Urrea Corres, 2021: 123), para posteriormente describir algunas decisiones y estrategias, tanto erróneas como acertadas, que tuvieron que llevarse a cabo de forma urgente durante la pandemia, es el momento de recapitular y plantearnos en qué medida hemos de cambiar las cosas para que este tipo de crisis y otras similares no vuelvan a tener lugar, no tanto desde un aspecto médico, que no nos compete aquí desarrollar, como desde una perspectiva política, económica y administrativa.

Es evidente que con la experiencia de una pandemia a nuestras espaldas ciertos modelos de gubernamentalidad y de decisión política han sido sometidos a una prueba de la que han salido mejor o peor parados. Como se señala en el informe *España 2050*, «El impacto disruptivo del coronavirus ha recordado a muchos gobiernos que no pueden seguir dependiendo de las herramientas tradicionales de acción política y que necesitan contar con instrumentos de análisis que les permitan repensar el futuro, adelantarse a las circunstancias, y articular respuestas estructurales para el largo plazo» (Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España, 2021: 26).

En el caso concreto de la «guerra de las vacunas» y del control sanitario de la pandemia, vimos diferentes decisiones que, en lo referente a la soberanía europea, nos permiten sacar dos lecciones fundamentales: en primer término, que la intervención institucional permite soluciones más eficaces y rápidas que las decisiones entre países, de ahí que una vez más organismos internacionales como la UE o la OMS se presenten como agentes prioritarios en entornos de crisis. Por otro lado, y de forma más concreta, es preciso revisar nuestras políticas industriales y comerciales, ya que su dependencia de mercados extranjeros fue clave para trastabillar los procesos de gubernamentalidad durante los primeros compases de la pandemia (*Cfr.* Feás, 2021: 267). Como es sabido, en los primeros días y semanas de pandemia (marzo-abril de 2020) se pusieron en evidencia las vulnerabilidades del tejido industrial y de las redes comerciales que los países europeos como consecuencia de la externalización de mano de obra y del parque industrial. Cuando más falta hacían, elementos sanitarios como mascarillas, equipos de protección individual (EPIs), guantes o respiradores y

otras tecnologías quirúrgicas dejaron de estar disponibles en las farmacias y hospitales. Paradójicamente, también ocurrió algo similar con elementos esenciales para la creación de las mismas vacunas que pretendían sacarnos de la difícil situación: con muchas fronteras cerradas y con fuertes aherrojamientos comerciales, la exportación de materias primas y elaboradas fue reducida a mínimos históricos. Se destapó así la gran dependencia y precariedad del tejido global y la importancia de recuperar las capacidades industriales autónomas que los países primermundistas habían desechado y delegado en otros países subalternos. Y no solo se destaparon deficiencias industriales, sino también tecnológicas, como ocurría con las cadenas globales de suministro de determinados productos farmacéuticos y equipos médicos de precisión. Baste pensar que en lo referente al comercio internacional de productos médico-sanitarios solo diez países concentran más del 75 % de las exportaciones de este tipo de productos, si bien es cierto que la dependencia exterior de la Unión Europea es menor que la de otros países desarrollados como Estados Unidos, Japón o China (Álvarez y Martín, 2020: 204). Todas estas circunstancias han llevado «a replantearse la dependencia de Europa en las cadenas globales de valor (CGV) extranjeras, a observar cuál es la magnitud del desabastecimiento de productos médicos y en qué dirección resultaría plausible, en este sentido, explorar nuevas posibilidades de autonomía estratégica en el continente» (*Ibid.*: 185), posición que en parte ha sido defendida por las instituciones europeas, en donde se avala un mayor impulso y apoyo a la industria y a la reintegración de las cadenas de valor autóctonas, tal y como se describe en la resolución del 17 de abril de 2020 de Parlamento Europeo<sup>4</sup>.

Entre las medidas que sí fueron desplegadas tras el impacto de la pandemia, destacan precisamente aquellas que miran especialmente por la previsión interior antes que por las estrategias de cooperación y diplomacia interestatal. Como se muestra en el Informe CES 3/2021, *La gobernanza económica de la Unión Europea. El impacto de la pandemia*, aprobado el 27 de octubre de 2021, tanto en el inicio de la pandemia como en la fase de recuperación han quedado patente las tensiones en la cadena de valor global así como la fragilidad de las economías europeas, lo que ha permitido a la Comisión Europea elaborar tres vías de acción que permitan atajar esta circunstancia, siempre desde un equilibrio entre la autonomía estratégica y la apertura comercial: en primer lugar, es necesario procurar que la política comercial se oriente hacia el establecimiento de asociaciones internacionales diversificadas, lo que permitiría garantizar que el comercio interior y la inversión favorecieran la capacidad de adaptación económica de la UE. En segundo lugar, han de promoverse las alianzas industriales, respetando las normas de competencia, para atraer inversores privados y nuevos modelos empresariales que creen empleos de calidad y que incluyan además *startups* y *pymes*. Estas alianzas «pueden resultar catalizadoras de los esfuerzos de cooperación

---

<sup>4</sup> Dicho texto puede leerse aquí: <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0054\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0054_EN.html)> (Última consulta: septiembre de 2022).

pública entre los Estados miembros para impulsar los denominados proyectos de interés común europeo en ámbitos en los que la iniciativa privada resulta insuficiente». Por último, se propone hacer un seguimiento de las dependencias estratégicas<sup>5</sup>.

Diversificación de proveedores, industrialización, tecnificación que permita adquirir una autonomía productiva mayor en determinados sectores estratégicos, etc. Y además de todo ello, y si no se quiere caer en los errores del pasado que ya hemos visto en estas páginas, es preciso intensificar las relaciones interestatales, las redes de cooperación entre países ricos y países pobres, y atender a los retos ecológicos globales. Frente a las políticas basadas en *salir del paso* con cada nueva crisis que se avista en el horizonte, cabe esperar que la situación convulsa de los últimos dos años sirva para caminar hacia una Europa verde y digitalizada, que sin embargo no deje de lado las problemáticas «analógicas» (el refuerzo del tejido industrial y de las redes de comercio y abastecimiento de interior y exterior, etc.) y que se determinen de forma prioritaria escenarios en donde la toma de decisiones no se encuentre bloqueada por exigencias particulares o intereses nacionales unilaterales. Una perspectiva posfundacionalista debería trabajar en esta línea, por una nueva Europa en donde sus valores no transgredan el legado adquirido, sino que sepan comprender que dicho legado ha de adaptarse a las necesidades del mañana y a los retos políticos y ecológicos del nuevo mapa global.

## 5. CONFLICTOS ARMADOS: EL CASO RUSIA-UCRANIA

La actual guerra entre Rusia y Ucrania no es fruto de un desencuentro reciente, sino que forma parte de una serie de acontecimientos históricos que el 24 de febrero desencadenaron la invasión de Ucrania por parte del país vecino.

De hecho, cabe pensar que la rápida respuesta solidaria de particulares, empresas e instituciones por ayudar a la población ucraniana con envío de suministros o acogiendo a refugiados esté motivada por el desconocimiento de un prolongado conflicto entre ambas naciones. Muchos reaccionaron con sorpresa ante una guerra cuyos pilares, no obstante, se habían fraguado hacía varios años, décadas incluso si nos remontamos a la disolución de la URSS en los años noventa o al panorama geopolítico posbélico durante la segunda mitad del siglo xx como causas que configuran la naturaleza del conflicto.

Estados Unidos y Europa nunca contaron con Rusia como aliado tras el cese de los conflictos bélicos, y este ostracismo diplomático podría haber despertado el resque-  
mor y las suspicacias del pueblo ruso, con la figura de Putin como principal cataliza-

---

<sup>5</sup> Texto disponible aquí: <[https://www.ces.es/documents/10180/5271159/Destacado\\_La-autonomia-estrategica\\_v3.pdf](https://www.ces.es/documents/10180/5271159/Destacado_La-autonomia-estrategica_v3.pdf)> (Última consulta: septiembre de 2022).

dor del descontento social. Pero quizá sea más preciso hablar de dos hitos importantes que habrían disparado las alarmas internacionales. El primero de ellos, en 2008, se relacionaría con una posible inclusión de Ucrania en la OTAN, y el segundo, como efecto directo de lo anterior, sería la invasión de la península de Crimea en 2014 por parte de las tropas de Putin. Si nos remontamos a la primera de estas fechas, podemos comprobar cómo varios periódicos internacionales se hicieron eco entonces de la propuesta de George Bush realizada a Ucrania, con la que le ofrecía la posibilidad de entrar en la OTAN, lo que para algunos politólogos habría supuesto una de las muchas mechas que hicieron arder la estopa del conflicto. Cuando Bush lanzó su oferta, las amenazas de expansión territorial por parte de Rusia no tardaron en aparecer. El sueño de una campaña militar podría haber empezado a germinar entonces entre su cúpula de gobierno, como demuestra la invasión, en agosto de este mismo año, de Georgia.

El caso de la invasión de Crimea supone el otro gran detonante de la guerra actual. A finales de 2013 el presidente Viktor Yanukovich dio marcha atrás en la firma de un Acuerdo de Asociación entre Ucrania y la Unión Europea, probablemente por las amenazas —económicas y comerciales, principalmente— de Putin, lo que alejó al país eslavo de su integración formal en la UE. Yanukovich había tratado de actuar a dos bandas: por un lado, seguía las indicaciones de un porcentaje mayoritario de la población ucraniana, que veía con buenos ojos la aproximación a Europa, pero por otro no descartaba participar en una liga euroasiática junto con Rusia y otros países afines. Tras el distanciamiento con la UE, en Kiev/Kyiv se sucedieron varios alzamientos y protestas populares con la Plaza de la Independencia como epicentro, bajo el lema de «más Europa» por todo lo que esto significaba (abrirse a un horizonte europeo en lugar de seguir anclados al pasado «colonial» ruso), mientras que desde Moscú se designaba ya como «Nueva Rusia» a varias provincias ucranianas e incluso moldavas. Este paso en falso y los altos niveles de corrupción en el gobierno filo-ruso de Yanukovich sirvieron para que Yanukovich fuera destituido y el nombre de Petro Proshenko, de miras pro-occidentales, empezara a sonar como candidato a la presidencia.

Desde la Federación Rusa se percibió unilateralmente este hecho como un golpe de Estado auspiciado por intereses estadounidenses, lo que vino acompañado de su contrapartida, manifestaciones rusófilas (especialmente del este de Ucrania) que pedían la vinculación e incluso la integración en el país vecino. A raíz de ello, varios gobiernos regionales proclamaron referendos separatistas, lo que abrió la puerta para que las fuerzas militares del Kremlin se desplegaran por Crimea con la excusa de proteger a los ucranianos prorrusos y en connivencia con las autoridades locales. El resultado fue el reconocimiento de la península de Crimea y la ciudad de Sebastopol como parte de la Federación de Rusia, y la aprobación de la Constitución de la República de Crimea el 11 de abril de 2014, aunque por parte de la capital ucraniana y de las Naciones Unidas, entre otros países y organismos internacionales, nunca se



reconociera la anexión. Rusia había violado de este modo un tratado internacional (el Memorándum de Budapest, de 1994) y tres tratados firmados previamente con Ucrania (el Tratado de Amistad y Colaboración entre Ucrania y Rusia de 1997, el Tratado sobre la permanencia de la Flota del mar Negro rusa en territorio ucraniano y el Tratado de Járkov).

En aquella ocasión, el Kremlin puso especial cuidado en no internacional el conflicto, lo que le valió para esquivar mayores sanciones europeas e internacionales mientras ponía en marcha sus intereses geoestratégicos. Los disturbios y la confusión reinante sirvieron como escenario y justificación para las maniobras rusas, y las propias discrepancias entre la población ucraniana, divida entre eurófilos y rusófilos (con mayor número de los primeros, no obstante), sirvieron como telón de fondo junto con los desacuerdos institucionales y administrativos dentro de la propia Ucrania y su falta de integridad territorial. Rusia había aprovechado la ocasión, pero no actuaba de manera improvisada: varios grupos paramilitares rusos llevaban años operando en la península de Crimea, y posteriormente en el Donbás, subrepticamente liderados por Putin a través del Ministerio de Defensa ruso y llevando a cabo incursiones militares intermitentes contra Ucrania. Lo que fue respondido con la formación del Batallón Azov, un ejército paramilitar de clara ideología neonazi, formado en 2014 como respuesta a las incursiones rusas y posteriormente inscrito en la Guardia Nacional de Ucrania.

Las consecuencias inmediatas de estos eventos no supusieron para Rusia y su líder, Vladímir Putin, el varapalo que cabría esperar. A pesar de romper varios tratados internacionales y aumentar sus desavenencias con la UE, la OTAN y los Estados Unidos (el «Occidente colectivo», como los denomina la propia Rusia), la dependencia europea del gas y el petróleo ruso sofocaron cualquier conato de injerencia internacional; algunas sanciones y congelación de cuentas a funcionarios rusos y ucranianos, la suspensión de nuevas operaciones financieras con bancos rusos y sanciones a empresas en suelo europeo y estadounidense completan el (breve) listado de sanciones<sup>6</sup>. La Guerra Fría da paso a una «economía fría»: antes que plantear cualquier acción drástica que pueda perturbar los mercados y la lógica del comercio global, es mejor guardar las apariencias, llevar a cabo pequeños actos simbólicos y reuniones improductivas que permitan guardar las formas sin que el orden mundial quede profundamente trastocado.

Pero para Rusia estos mínimos avances y decisiones de las países e instituciones occidentales acabaron por poner en riesgo su seguridad nacional: de este modo, las

---

<sup>6</sup> En Wikipedia puede leerse el listado completo, aunque cabe considerar su alcance, insistimos, como relativamente parco en relación a la magnitud del hecho, máxime si se compara con los acontecimientos bélicos más recientes. *Cfr.* <[https://es.wikipedia.org/wiki/Adhesi%C3%B3n\\_de\\_Crimea\\_a\\_Rusia#Sanciones\\_contra\\_funcionarios\\_rusos](https://es.wikipedia.org/wiki/Adhesi%C3%B3n_de_Crimea_a_Rusia#Sanciones_contra_funcionarios_rusos)> (Última consulta: septiembre de 2022).

principales razones que permiten explicar el conflicto reciente entre Rusia y Ucrania serían el interés de Putin por mantener lo más lejos posible de sus fronteras a la OTAN y la UE, así como el resquemor victimista acumulado durante los últimos años. Y para ambas cuestiones Ucrania actuaba como una línea defensiva excepcional: mientras esta no mostrara especial interés por adherirse a los organismos internacionales, Rusia se garantizaba cierta seguridad geopolítica. Para ello, el Ministerio de Asuntos Exteriores ruso había remitido a los Estados Unidos a finales de 2021 dos proyectos de tratados en donde proponía el cese formal de la ampliación oriental del OTAN, así como la expansión de infraestructura militares de la Alianza Transatlántica en antiguos territorios soviéticos, el fin de la asistencia militar occidental a Ucrania y la prohibición de misiles de alcance intermedio en Europa. En caso de no plegarse a sus demandas diplomáticamente, Rusia se arrogaba la posibilidad de llegar a una solución «técnico-militar» (Cfr. Milosevich-Juaristi, 2022). Obviamente, todo ello no era más que un chantaje, que fue desoído por el gobierno de los EE. UU.; semanas antes de que la invasión se produjera, el Pentágono había detectado del orden de 70.000 efectivos rusos en la frontera con Ucrania, lo que permitía asegurar que el conflicto era inminente, y que las exigencias desorbitadas de Rusia no era más que una formalidad antes de comenzar la invasión del país vecino.

Un día antes de la invasión, el 23 de febrero de 2022, Rusia reconoció como entidades independientes las regiones de Donetsk y Luhansk y envió tropas a la zona, lo que fue respondido por la UE con un paquete de sanciones selectivas a miembros del gobierno ruso y el cierre comercial con ambas regiones. La invasión ucraniana constituye una clara violación del artículo 2(4) de la Carta de la ONU, según la cual se prohíbe la amenaza o el uso de la fuerza contra la integridad territorial de otro Estado. Una de las primeras potencias en reaccionar y en ofrecer armas a Ucrania para su defensa fueron los Estados Unidos, en parte porque ya tenía información relevante sobre los avances de las tropas de Putin y porque Ucrania siempre había sido un objetivo geoestratégico en su rivalidad con Rusia. No ocurría lo mismo con la Unión Europea, mucho más lenta y menos previsora a la hora de reaccionar, ya que «no tiene un sistema de inteligencia propio para ayudar a tomar decisiones compartidas, rápidas, oportunas y eficaces, como tampoco tiene un sistema de defensa y seguridad común y propio. Tampoco tiene protocolos para unir, complementar, normalizar y potenciar sus medios defensivos», como señala Pérez y Pérez (2022). Con todo, y a pesar de que las carencias en materia de seguridad y diplomacia de la UE volvieron a salir a la luz, la respuesta en términos generales fue más contundente que en anteriores incursiones bélicas del gobierno de Putin. Rusia había empleado una cantidad de medios aéreos, terrestres y navales bien organizada, con un cuarto de millón de soldados que esperaban una victoria fácil y rápida. No fue así. La guerra relámpago que planeaba Putin dio paso a una guerra de desgaste, en donde las maniobras de guerrilla locales ofrecían numerosos obstáculos para las incursiones rusas y auguraban una pérdida de vidas mayor para ambos bandos. El Kremlin justificó su

despliegue bajo varias consignas (proteger a ciudadanos rusos, «desnazificar» Ucrania, impedir un supuesto genocidio en el Donbás, etc.), si bien sus intereses fueran probablemente más localizados y pragmáticos (con especial interés por la zona del Donbás, la independencia de las Repúblicas Independientes de Luhansk y Donetsk y la consolidación de la anexión de Crimea). Una vez que la guerra se desató, Ucrania mostró una mayor resistencia que la esperada y la comunidad internacional logró paliar algunos de los efectos inmediatos de la contienda, acogiendo refugiados, enviando alimentos y ofreciendo armas a la población local. La integridad política y social de Ucrania obligó a Rusia a formalizar un ataque total y a través de diferentes frentes, lo que dinamitaba su estrategia inicial y ofrecía un escenario de incertidumbre para todos los actores implicados. La excusa de la protección de población civil rusófona atrapada en territorios ucranianos perdía fuelle ante el avance militar y los ataques indiscriminados a edificios y civiles; mientras tanto, la opinión mayoritaria entre los rusos reflejaba su confianza y apoyo a su gobierno (entre el 70 y el 80 % según los medios locales). Para gran parte de la ciudadanía rusa, sus ejércitos se hallan inmersos en una lucha contra Estados Unidos y Occidente, con Ucrania como accidental campo de batalla, aunque también han surgido opiniones opuestas que han sido acalladas de forma violenta. La prolongación de la guerra, de este modo, estaba destinada a sucederse por la vía del desgaste, un desgaste de consecuencias casi globales por cuanto que tocaba cuestiones económicas y financieras relevantes para la UE y Estados Unidos, pero también para la propia Rusia, dañada por las sanciones y por las voces disidentes dentro de sus propias fronteras.

El mismo día en que se proclamaba oficialmente la invasión de Ucrania, el filósofo Slavoj Žižek (2022)<sup>7</sup> se planteaba en un artículo cuál sería la verdadera raíz del problema geopolítico en ciernes: la cuestión que debe atemorizarnos no es que estemos expectantes ante las amenazas de un país como Rusia, capaz de desplegar un poder imperialista propio de su condición de superpotencia mundial, sino que, por el contrario, Rusia no sea capaz de aceptar que ya no es la superpotencia de antaño, lo que podría derivar en un acto suicida y desesperado de consecuencias aún más catastróficas. Lo que encontramos detrás de las palabras del filósofo esloveno es, una vez más, una cuestión de fundamentos y autonomía estratégica: si Rusia fundamenta su apuesta bélica en la certeza de su pasado glorioso, hará todo lo posible por anexionar las regiones ucranianas de tradición rusa y destruir a su enemigo (en palabras de Žižek, Putin es un «nacionalista conservador»). Si, por el contrario, abandonara esta posición fundamentalista, se encontraría con la necesidad de establecer pactos, alianzas, renunciaciones y, en último término, concesiones estratégicas que le permitan salir al paso de un atolladero en el que ella misma se ha metido. Su experimento por reconstruir el imperio soviético no sería más que el intento desesperado por encubrir

---

<sup>7</sup> Texto aquí: <[https://blogs.elconfidencial.com/cultura/tribuna/2022-02-24/slavoj-zizek-lenin-donbas-ucrania\\_3380578/](https://blogs.elconfidencial.com/cultura/tribuna/2022-02-24/slavoj-zizek-lenin-donbas-ucrania_3380578/)> (Última consulta: septiembre de 2022).

que Rusia es hoy un estado en decadencia, lo que paradójicamente hace a Putin aún más peligroso para la estabilidad geopolítica mundial.

En el ámbito de las negociaciones, estas han sido difusas y tornadizas, al dictado de un Putin especialmente esquivo y poco receptivo ante la diplomacia internacional, hasta el punto de vetar todo diálogo con el Consejo de Seguridad de la ONU. Se rehusó a negociar con la Unión Europea, permitió la aproximación de Turquía como mediador y apenas hizo algunos amagos de diálogo con Francia y con el Reino Unido, dentro de una estrategia basada en crear disensos internos entre posibles aliados occidentales. En parte, este tipo de maniobras han contravenido sus intereses. La Unión Europea y sobre todo la OTAN han salido parcialmente reforzadas del envite, aunque sea como actores capaces de ostentar un importante poder geoestratégico, aunque su consabida cautela le ha impedido llevar a cabo acciones mayores. Lo que no implica que se hayan quedado paralizada ante el conflicto. En esta ocasión la comunidad internacional sí ha endurecido las sanciones a Rusia (aunque con notables ausencias de países como China, Cuba, Venezuela o México), arropada en gran medida por un despliegue mediático mucho mayor que el que vimos ante la invasión de Crimea, y con el respaldo de numerosas empresas y marcas que han decidido rescindir (en algunos casos, solo momentáneamente) sus acuerdos de comercialización en suelo ruso.

Si algo ha de destacar en este conflicto es cómo la economía y las finanzas se han convertido en una poderosa arma de guerra. Por un lado, tenemos el escenario geográfico de la contienda, las calles y carreteras ucranianas, mientras que por otro encontramos una sorprendente guerra virtual que tiene lugar a través del sistema financiero. Con ánimo de hacer mella en la economía rusa, numerosas marcas han cerrado tiendas, paralizado sus inversiones o cesado el envío de productos al país ruso. En esta ocasión numerosos sectores han reaccionado contra la campaña bélica de Putin: el ámbito textil, de automoción, tecnológico o de moda y lujo han tomado la iniciativa o se han subido al carro de las sanciones (quizá para congraciarse con el público occidental antibelicista), configurando así una maniobra de sanción y concienciación sin precedentes. Muchas de estas marcas o compañías destacan por ser precisamente referentes del modelo de vida estadounidense: Coca-Cola o Starbucks, entre otras, y sobre todo McDonald's, que había desembarcado en Rusia en los años noventa entre gran expectación, cerraron o dejaron de vender sus productos en el país eslavo. También Toyota, Volkswagen, el grupo Inditex, Mango y Tous reaccionaron durante las primeras semanas del conflicto con medidas antirrusas, sin contar las donaciones y propuestas benéficas en favor de Ucrania que estas y otras marcas auspiciaron.

¿Es posible pensar que la pandemia y el parón forzoso tan solo un par de años antes haya influido en este tipo de propuestas? Cabe pensar que el experimento de confinamiento mundial, que obligó a muchas marcas a limitar su actividad y a reorganizar sus arquitecturas y estrategias financieras haya permitido contemplar el cierre de infraestructuras y la ausencia de inversiones como táctica político-económica. Asimismo,

junto a las medidas privadas de diferentes marcas y empresas se avino toda una campaña antirrusa marcada por un chovinismo exacerbado que encontró su espacio de propagación idóneo a través de redes sociales y medios de comunicación. Músicos, cantantes, deportistas o incluso escritores de origen ruso (¡algunos de ellos fallecidos hace más de un siglo!) fueron vetados. El veto al propietario del Chelsea Football Club, el ruso Roman Abramovich, así como la prohibición de participar en el festival Eurovisión de 2022 para los candidatos rusos, fueron solo algunos de los hitos más mediáticos.

¿Cuáles fueron las sanciones y medidas —humanitarias, socioeconómicas y geopolíticas— que desplegaron Europa y las Naciones Unidas como expresiones de autonomía estratégica? Con la experiencia cercana de la pandemia, la arquitectura de toma de decisiones de la UE ante situaciones de crisis había desarrollado cierta capacidad de respuesta que permitió poner en funcionamiento la maquinaria administrativa con una solvencia y contundencia mayor que en otros acontecimientos bélicos precedentes, aunque esto no haya impedido mostrar carencias y fricciones internas, así como una fuerte dependencia económica de la Federación Rusa, a pesar de las desavenencias o discrepancias políticas existentes. Las sanciones constituyen una vía legítima dentro del marco legislativo de la UE y la ONU, tal y como reza el artículo 75 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>8</sup>, en el cual se afirma que, en pos de salvaguardar la libertad, seguridad y justicia de los Estados miembros, el Parlamento Europeo y el Consejo tienen el poder de definir, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, «un marco de medidas administrativas sobre movimiento de capitales y pagos, tales como la inmovilización de fondos, activos financieros o beneficios económicos cuya propiedad, posesión o tenencia ostenten personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales». En el caso de la ONU, las sanciones económicas se amplían junto con otros ámbitos, como indica el artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas para amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión:

El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas.

El conjunto de sanciones llevadas a cabo por la UE<sup>9</sup> comprende la congelación de recursos y prohibiciones de viaje de varios individuos (casi novecientas

---

<sup>8</sup> Disponible aquí: <<https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>> (Última consulta: septiembre de 2022).

<sup>9</sup> Un listado elaborado por el propio Consejo de la UE puede leerse aquí: <<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-response-ukraine-invasion/timeline-eu-response-ukraine-invasion/>> (Última consulta: septiembre de 2022).

personas) y 62 entidades asociadas, además de la inmovilización de activos de estas personas por parte de las autoridades de cada país miembro. En lo referente a cuestiones financieras, se dispuso que varios bancos rusos no pudieran utilizar el sistema SWIFT, lo que limitaba las operaciones internacionales (aunque la tercera y primera entidades el país estuvieran exentas, ya que eran las receptoras del pago por el petróleo y el gas ruso exportado a Europa), y se prohibió que el banco central de Rusia pudiera usar sus reservas de divisas en el extranjero. Respecto a las exportaciones, se ha prohibido exportar tecnología a Rusia para el refinado de petróleo y el sector energético en general, con la excepción de la energía nuclear. Se prohíbe asimismo la importación de carbón ruso, no así las importaciones de gas y petróleo, a pesar de que sobre la mesa hay medidas a medio y largo plazo para encontrar vías alternativas de suministro. Estados Unidos, por su parte, sí ha vetado estos insumos. En rondas posteriores de sanciones se pretendió atacar la industria siderúrgica rusa, para lo cual se prohibió importar, comprar y transportar productos como tuberías y alambres, del mismo modo que tampoco está permitido exportar o vender artículos de lujo para su uso en Rusia (como piedras preciosas de más de 300 euros, dispositivos electrónicos de más de 1.000 y vehículos de más de 50.000 euros). También se han vetado las exportaciones de material susceptible de ser utilizado con fines militares, como aviones y piezas de recambio, equipamiento de las compañías aéreas rusas (más del 70% de la flota aérea rusa es de fabricación occidental) y se ha cerrado el espacio aéreo a vuelos comerciales o privados de origen ruso. Por último, y más allá del paquete de medidas de sanción habituales, la Unión Europea ha suspendido las cuentas en Redes Sociales y los canales de televisión de Sputnik y RT (la antigua Russia Today), alegando la posibilidad de difundir a través de ella informaciones falsas que supusieran una amenaza para la seguridad de la Unión (Cfr. Nieto, 2022).

Como señala el Ignacio Nieto en un artículo sobre las sanciones a Rusia, la UE se ha consolidado como respaldo efectivo de la ONU al aplicar este conjunto de medidas, que algunos países han tomado como ejemplo aun cuando su interacción con Rusia fuese eventual. Destaca sin embargo el caso de China, que ha lamentado las consecuencias de bajas civiles de la guerra pero que no ha condenado oficialmente al Kremlin. De hecho, China no solo no ha propuesto medidas contra Rusia, sino que ha servido para acolchar el impacto de las sanciones europeas al mantener sus transacciones económicas y financieras con el país eslavo. Por su parte, el arbitraje de la UE, respaldado por la autoridad que le confiere su estricta observación de las leyes internacionales, así como por la búsqueda de soluciones diplomáticas y de otras vías de acción que esquiven la intervención militar, le ha servido para configurar junto a la ONU una eficaz dupla dentro del panorama internacional. Ahora bien, es difícil saber si las medidas tomadas han sido suficientes, o necesarias, o las correctas, al menos en el momento en que nos encontramos, medio año después de que se iniciara el conflicto y sin que este muestre visos de concluir de manera inmediata. Por supuesto,

las acciones de la UE no han sido todo lo contundentes que cabría esperar. Baste pensar en la compra de gas y petróleo ininterrumpida por parte de Europa, y cómo esta «doble moral», de sanciones por un lado pero de relaciones comerciales por otro, ha permitido inyectar dinero a la causa rusa y diluir el efecto de las medidas tomadas (en concreto, del orden de 700 millones de euros diarios destinados a comprar gas ruso). El 10 de marzo el rublo estaba en relación al dólar a 0,00736, mientras que un mes después, el 14 de abril, había subido hasta un 0,0124, recuperándose de la pérdida inicial y volviendo a los niveles previos al conflicto del 24F. No fue hasta el día 26 de julio que se acordó reducir un 15 % la demanda de gas para este invierno, medida que llegaba tarde y que a todas luces es —y será— insuficiente. En el momento en que nos encontramos, las palabras con las que Ursula von der Leyen, presidenta de la Comisión Europea, afirmaba el mismo día en que se iniciaba la guerra que el paquete de sanciones económicas propuesto por la UE «degradará seriamente la economía en todas las áreas y es el presidente Putin quien tendrá que explicárselo a sus ciudadanos» suenan cada vez menos convincentes.

La respuesta de la UE fue excepcionalmente rápida, al menos si tomamos como punto de partida el inicio oficial del conflicto. La experiencia de la pandemia había permitido potenciar los mecanismos de toma de decisiones al mismo tiempo que sirvió para afianzar la confianza de sus miembros hacia los organismos que conforman la UE. El 25 de marzo la Comisión había determinado, mediante una Decisión de Ejecución (UE) 2022/500, que la agresión militar de Rusia contra Ucrania constituía un acontecimiento excepcional que generaba una perturbación significativa en los mercados, por lo que se autorizaba que los gastos cuya ayuda se autorice en virtud de dicha Decisión serían subvencionables si se realizan entre el 24 de febrero y el 31 de diciembre de 2022 y se abonarán hasta el 31 de diciembre de 2029.

A pesar de que multitud de voces solicitaron la intervención militar de la UE y de la OTAN, la reacción de la UE en todo momento fue eludir el conflicto bélico directo y facilitar ayudas y soporte técnico, militar y humanitario a Ucrania. La guerra sirvió para reforzar el acercamiento hacia el gobierno ucraniano, con la figura de su presidente, Volodímir Zelenski, como principal mediador. Zelenski pretendía acelerar la entrada de su país en la UE, pero esto comprometía la propia seguridad de la Unión, que de aceptar su solicitud se vería obligada a intervenir militarmente en el conflicto, tal y como indican sus estatutos. A cambio, la UE planificó la atención a refugiados ucranianos (que superan ya los 6 millones de personas): el 4 de marzo activó la Directiva de protección temporal, cuyo objetivo era proporcionar una protección inmediata y colectiva a los desplazados, agilizando las trabas burocráticas nacionales sobre asilados y otorgando diversos derechos (de residencia, trabajo, atención médica y escolarización, etc.) para los ucranianos desplazados. Además, asignó 335 millones de euros en ayuda humanitaria a Ucrania para costear alimento, agua, atención sanitaria y alojamiento, y otros 13 millones a Moldavia, por constituir la principal vía de salida

de personas. En materia de protección civil, la UE ha ayudado a Ucrania con material médico, ropa de protección, equipos de extinción de incendios, bombas de agua, etc., y también a los países limítrofes (Eslovaquia, Chequia, Moldavia y Polonia) y a ACNUR, en la que supone la mayor operación del Mecanismo de protección civil de la UE hasta la fecha. En abril, con el fin de ayudar a quienes huían de la guerra, se desbloquearon 20.000 millones de euros, además de varios fondos no asignados que los países miembros podían utilizar. En términos comerciales se han hecho varias concesiones, como suspensión de aranceles a los productos ucranianos, así como la liberalización temporal de productos agrícolas moldavos aún no liberalizados, para que puedan aumentar su producción sin aranceles ni penalizaciones por parte de la UE. En lo referente al apoyo militar, si bien no se ha contemplado la intervención directa, sí se aprobó una partida de 2.500 millones de euros a cargo del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para la provisión de equipos y suministros, botiquines, combustible y «equipos y plataformas militares diseñados para producir efectos letales con fines defensivos»<sup>10</sup>

En este punto se abre un debate ineludible en cuestiones de competencia en autonomía estratégica, y es el envío o no de armas a la población ucraniana (no a su ejército). Cuando la ministra Margarita Robles anunció que «no podemos abandonar a los ucranianos» para justificar moralmente el envío de armas a Ucrania, parecía claro que se carecía de un plan o de una estrategia eficiente que avale o dirija el envío. Ante todo, no debemos justificar una estrategia diplomática a través de sus consecuencias morales: cualquier decisión política debe ser eficaz por sí misma, pues si nos ceñimos a la moral o a la ética quedamos atrapados en el juego irresoluble que nos ha propuesto Rusia: se decida lo que se decida, cualquier opción supondrá una pérdida de vidas incalculable, porque Rusia se encargará de que así sea. Si no se envían armas, las muertes de los ucranianos pesarán sobre las conciencias de los países que rechazaron abiertamente el envío de equipamiento ofensivo cuando tuvieron la opción de hacerlo. Si se envían armas, las vidas que sean arrebatadas con ellas castigarán igualmente a los países encargados de su distribución, y su circulación durante los años y décadas posteriores será responsabilidad de la UE. Una reflexión similar hacía el escritor Santiago Alba Rico (2022) respecto a la supuesta hipocresía europea, capaz de apoyar la causa ucraniana, pero al mismo tiempo inyectar dinero a los invasores a través de la compra de gas ruso. Ante este tipo de disyuntivas, ¿cuál es la solución correcta? ¿Ignorar los llamamientos de auxilio de Ucrania y dejar a su ciudadanía a su suerte, o cerrar el grifo del gas ruso para que sean los ciudadanos europeos quienes sufran las consecuencias de la guerra? La tercera opción, señala Alba Rico, es precisamente la de la *hipocresía moral*, una hipocresía no por ello menos eficaz y resolutive: ayudar

---

<sup>10</sup> El listado completo de medidas de ayuda y apoyo puede leerse aquí: <<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/>> (Última consulta: septiembre de 2022).



a Ucrania al mismo tiempo que se garantiza el suministro de gas para la población europea, y por supuesto acompañada de la meta a medio y largo plazo de reducir la dependencia energética. De igual modo, la única solución eficaz en el envío de armas ha terminado siendo la «hipocresía moral»: cualquier opción era una opción fallida y tendrá como desenlace, presumiblemente, la derrota de Ucrania y la pérdida de incontables vidas, pero el envío de armas podría dar el tiempo suficiente para minimizar las bajas de civiles no combatientes, como niños, ancianos y dependientes que tratan de huir o refugiarse del conflicto.

La autonomía estratégica ha de ser, como su propio nombre indica, *estratégica*, es decir, ha de saber medir las causas y las consecuencias de las decisiones tomadas; no solo consiste en un desapasionado cálculo de pérdidas y ganancias, sino que ha de habilitar y poner en escena valores universales como los que constituyen los principios que sostienen a las naciones europeas. Cuando el cálculo económico y los valores morales entran en conflicto, no ha de ser la moralidad la que determine la resolución, sino un nuevo cálculo que tenga en consideración los principios fundamentales que se pretenden salvaguardar. Que las decisiones políticas no se guíen por la empatía o la moral no quiere decir que sean crueles o injustas, sino que la justicia ha de acomodar previamente la moralidad a sus métodos y objetivos. Dicho de otro modo, frente a la falsa dicotomía entre el idealismo de los valores europeos y la *realpolitik* de la autonomía estratégica, el verdadero realismo político —desde una posición posfundacionista— consiste precisamente en defender aquello que permite sustentar la realidad, esto es, los valores destinados a dotarle de un sentido y a hacer prevalecer la dignidad y la convivencia.

Esta premisa no soluciona una multitud de cuestiones que surgen como resultado de la complejidad del momento en que nos encontramos: ¿qué ocurrirá mañana con las armas que se están poniendo hoy en circulación? ¿Qué efectos inmediatos tendrá la militarización en Ucrania para los propios ucranianos, y para Europa? ¿Podrá interpretarse como una declaración de guerra? En cierto modo, hemos de pensar que en la complejidad del conflicto está la solución, y es que no hay una solución ética, moral o legal que pueda «fundamentar» nuestra respuesta, sino un cálculo estratégico y pragmático de decisiones, cuyo éxito no es enteramente previsible, pero que si no se llevasen a cabo desembocarían en un escenario mucho más terrorífico a causa de la inercia de la inacción. Pensemos, por ejemplo, en la cuestión que señalábamos sobre la posibilidad de que Rusia interprete la donación de armas como un acto de guerra: el problema es que Putin *ya considera* una declaración de guerra las actividades de la OTAN, el imperialismo estadounidense e incluso la forma de vida europea. Lo que hace más valiosas las palabras de Josep Borrell, aunque no tengamos aún las claves para interpretarlas: «La Unión Europea tiene que aprender el idioma del poder». ¿Dónde poner entonces la línea roja entre ayuda y colaboración con Ucrania y precaución para no entrar en una guerra total? La actitud de Putin no ha parecido en

ningún momento dejar claves de dónde ha de situarse dicha línea; antes bien, parece perfectamente dispuesto a saltársela a su antojo. El problema, por tanto, es que Rusia ya ha cruzado la línea, y que nuestra respuesta debe estar orientada a partir de este hecho, a pesar de que no tengamos verdaderas opciones y de que cualquier decisión suponga, de un modo u otro, «abandonar a los ucranianos» para, precisamente, estar en condiciones de salvarlos.

Es evidente que ningún país europeo quiere una tercera guerra mundial, pero la excesiva cautela de los organismos internacionales puede servir para envalentonar aún más al país agresor, precisamente porque Rusia espera que las respuestas europeas sean inocuas en lo moral y en lo militar. El filósofo Slavoj Žižek afirma que Rusia cuenta «con la incapacidad de Europa para hacer algo heroico». Quizá aquí radique el problema de la autonomía estratégica desde una perspectiva zizekiana, y en parte posfundamentalista, y es que toda estrategia se basa en operar dentro de un marco predeterminado y en función de unos parámetros o reglas establecidos, mientras que el posfundacionalismo es capaz de romper con dicho telón de fondo para articular nuevos escenarios en donde no solo cambien las soluciones, sino también la perspectiva que se da a los problemas. Cuando se juega desde fuera del tablero, como hace Rusia, las reglas no importan, y las estrategias para contenerla están condenadas a parchear los problemas que surjan al paso. Dicho de otro modo, la autonomía estratégica cae en la *política* por definición, mientras que lo *político* constituye un salto al vacío, una verdadera ruptura posfundacional del marco de realidad preexistente, y este es probablemente el paso que Europa no se atreve a dar (ya que ni siquiera sabría cómo hacerlo). Rusia ha definido las reglas del juego adelantándose a la retórica ambigua de las instituciones europeas, y ha logrado avanzar en el terreno bélico a la par que en el estratégico. Las sanciones políticas y económicas únicamente refuerzan la idea de que su embestida va a ser arrolladora e imparable: cuando ponemos diques al río es porque somos incapaces de modificar de raíz su despliegue. En el caso de Putin, su firme decisión de destruir Ucrania bajo la excusa que sea (desnazificación, descolonización, desoccidentalización, etc.) solo podía haberse frenado de dos maneras: una, mediante la derrota fácil y cómoda de las tropas ucranianas en una guerra de corta duración; la otra, dentro de un escenario de conflicto bélico prolongado, mediante una actitud firme por parte de Europa desde todos los frentes posibles (militar, económico, político, etc.). Tras haber dejado pasar la primera opción y ante la incapacidad de Europa de actuar con la misma firmeza desesperada que el país agresor a través de un bloqueo económico total y una respuesta militar contundente (opción en la que Europa tendría mucho que perder, como es obvio), la única vía posible de resolución es la lenta y dramática destrucción de Ucrania. Con cada día que pasa importa menos quién será el vencedor o cuál será el desenlace político y geográfico: los supervivientes carecerán de los medios suficientes para sobreponerse a la catástrofe.

Uno de los grandes problemas para lograr una salida del conflicto es qué papel desempeñará Putin en el fin de la guerra. Contra la actitud más extendida, que suscribe el castigo y las sanciones políticas o incluso penales, el pensador Noam Chomsky abogaba por la vía diplomática, pero matizaba un hecho fundamental, y es la posibilidad de hacer concesiones a Putin que le permita una salida digna de escena para tener armas suficientes con las que negociar su retirada. Una de las particularidades de este conflicto estriba en que no solo tenemos a dos países en liza, con sus intereses políticos y geoestratégicos, sino que sus dirigentes son también actores esenciales y sus personalidades forman parte de la partida que se desarrolla en el tablero mediático. Demonizar a Putin es una estrategia mediática útil para conciliar posiciones, pero pronto hay que desplegar otro tipo de estrategias más efectivas y diplomáticas a medio y largo plazo. La guerra no cesará hasta que Putin no encuentre razones para frenarla, lo que podría no ocurrir hasta darse una escalada de destrucción mutua entre Rusia y el resto del mundo. Y aun cuando se activara una respuesta bélica conjunta y fulminante contra Rusia que lograra acabar con el conflicto, las heridas quedarían abiertas y las motivaciones que suscitaron el ataque volverían con la siguiente generación. «Nos guste o no, las opciones se reducen ahora a un feo desenlace que premia en lugar de castigar a Putin por el acto de agresión o la fuerte posibilidad de una guerra terminal. Puede parecer gratificante arrinconar al oso en un rincón desde el que arremeterá a la desesperada, y puede hacerlo. No es sensato», afirma el politólogo. «Entretanto —concluye Chomsky—, deberíamos hacer todo lo posible para ofrecer un apoyo significativo a quienes defienden valientemente su patria contra crueles agresores, a quienes escapan de los horrores y a los miles de valientes rusos que se oponen públicamente al crimen de su Estado asumiendo gran riesgo personal, una lección para todos» (Chomsky, 2022).

¿Cuáles son, entonces, las opciones y medidas que han de tomarse para sobrepornos al escenario bélico actual y a los escenarios venideros, teniendo como referencia el paradigma posfundacionalista que hemos expuesto en estas páginas? Ante la subida desorbitada de las *commodities* (incrementadas en un 30% a nivel global, especialmente la energía, un 60%, los productos agrícolas un 26% y los metales industriales hasta un 21%)<sup>11</sup>, el sector económico es uno de los primeros que ha puesto sobre la mesa un plan de actuación, orientado a través de cuatro frentes concretos: medidas fiscales de carácter general; medidas orientadas a alterar el funcionamiento del mercado (sobre todo el de las energías); compensaciones a grupos específicos y medidas de ahorro. En el caso español, destaca cómo en el sector energético su condición aislada y con dependencia de Argelia ha beneficiado al sistema eléctrico español frente a las enormes dependencias rusas de otros países europeos. En último término, ¿no se trata de parches que tratan de conservar el mismo estado de cosas que nos han

---

<sup>11</sup> Datos de enero a mayo de 2022, recogidos en Díez Guijarro (2022: 2).

llevado a la situación actual? ¿No sería el momento de dar el salto hacia un escenario más sostenible, que de verdad tome en consideración las energías renovables y políticas ecológicas para dejar atrás el mundo del que tratamos de huir?

Por otra parte, el económico no es el único frente en donde es preciso actuar; al contrario, la actuación integral en los distintos sectores parece ser la solución más viable. En un texto sobre el mundo que se abre tras la guerra de Ucrania y Rusia, Steinberg y Tamames (2022) proponían algunas medidas o «herramientas» para afrontar el mundo que viene: dotarse de instrumentos de actuación que no se plieguen a las demandas de otros países, lo que pasaría por «vincular explícitamente la economía, el comercio, la energía, las finanzas y la tecnología con la geopolítica, así como aprender a afrontar amenazas relativas a la ciberseguridad y la desinformación» (Steinberg y Tamames, 2022). Asimismo, hay que generar mecanismos de seguridad y defensa complementarios a la OTAN, procurar la independencia energética y afinar las medidas sancionadoras en política exterior. Pero esto, señalan ambos autores, no es suficiente: se debe perfeccionar un sistema de protección ante inversiones extranjeras «peligrosas», y por supuesto abrir una puerta para quienes quieran cooperar con el proyecto económico europeo, lo que conllevaría un esfuerzo diplomático en África y América Latina. Las medidas, por tanto, han de estar destinadas a transformar el horizonte político, no a parchearlo o perpetuarlo.

En último término, y por lo que respecta al futuro de Ucrania, este es desalentador por varios motivos, y es que, más allá de las evidentes pérdidas humanas y materiales, su papel geoestratégico está a la deriva. Es aún difícil dictaminar si Rusia conseguirá derrocar a Zelensky para poner en su lugar una cúpula de gobierno afín a los intereses rusos, como parece ser la intención de Putin (aunque la comunidad internacional presumiblemente pondría trabas más que suficientes para que esto no ocurriera). Lo más probable, no obstante, es que una arruinada Ucrania acabe convirtiéndose en una inmensa base de operaciones geoestratégica para los Estados Unidos, lo que resulta peligroso en términos geopolíticos no tanto por las acciones que Biden pueda operar de forma inmediata sobre el territorio ucraniano, sino por las medidas que puedan adoptar sus sucesores en los próximos años. Si la invasión de Ucrania hubiera coincidido con la administración Trump el mapa político habría sido muy distinto: probablemente, Trump y Putin habrían pactado algún acuerdo tácito de no agresión oculta tras las fanfarronerías de unos y otros en las redes sociales; es posible pensar, además, que Trump habría decidido en algún momento rivalizar con su homólogo y entrar en la guerra de forma más contundente, pero también con resultados más inestables y devastadores. Aunque este no sea el escenario en el que nos encontramos, ¿cuánto tardará en venir el *próximo Trump* para desestabilizar el ya de por sí endeble horizonte político que se abre ante nosotros? ¿Acaso China decidirá en algún momento abrir el conflicto a tres bandas? ¿Qué vías diplomáticas le quedarían a Europa si esta pasase a formar el epicentro de un nuevo conflicto mundial? Si alguna certeza parece vislum-

brarse en el futuro, es que no habrá vencedores en esta guerra. Lo cual nunca es una buena noticia: alguien podría querer tomar revancha de las consecuencias, sean cuales sean, sin importarle aquello que arrastre a su paso.

## 6. CONCLUSIONES

A lo largo de estas páginas hemos revisado tres puntos clave en lo referente a los desafíos políticos del presente: los conflictos migratorios, las consecuencias de la pandemia y el reciente escenario de guerra ante la invasión de Rusia a Ucrania. En todos estos ámbitos hemos expuesto y cuestionado los posicionamientos de la Unión Europea y las decisiones que han servido para dirimir entre tales retos, lo que nos ha permitido establecer un balance desigual de los logros obtenidos hasta ahora.

En lo referente a las políticas migratorias de la UE, los avances son tímidos y enfocados por lo general a maquillar las dinámicas vigentes con una terminología menos agresiva, pero igualmente conservadora y discriminatoria. En un mundo globalizado como el que vivimos resulta cuestionable que aún existan políticas y reglamentos que determinen cuándo se puede ilegalizar a una persona o rescindir su condición de ciudadano. Condición esta (la ciudadanía) que ha terminado por ser prioritaria con respecto a la condición de ser humano: para que nuestras vidas valgan algo en el horizonte global, hemos de tener una patria, un pasaporte o una ciudadanía que certifique nuestro derecho a una existencia digna.

Por lo que respecta a la pandemia y a las actuaciones llevadas a cabo por la Unión Europea y las naciones que la conforman, encontramos respuestas y decisiones cuestionables, pero también una mayor eficacia a la hora de implementar medidas urgentes y fortalecer la cohesión de los países miembros. En una época de crisis sin precedentes, los órganos de decisión de la UE fueron capaces de formar alianzas y resoluciones con mayor prontitud y contundencia de la que nos tenían acostumbrados. Suspenden, no obstante, algunas decisiones particulares de países que decidieron en un primer momento desmarcarse de la línea tomada por la Comisión Europea, y también la falta de previsión, tanto por lo que respecta a las medidas necesarias para atajar una pandemia antes de que esta se produjera —por culpa de un entorno ecocida y voraz como es el modelo capitalista—, como por la falta de solidaridad e injerencia de cara a prestar ayuda a otros países pobres durante la etapa de vacunación, lo que habría permitido dejar atrás la pandemia con mayor resolución y prontitud.

La experiencia acumulada con la pandemia ha permitido coordinar mejor la respuesta ante la invasión de Rusia que en otros escenarios bélicos precedentes, respuesta que se ha desplegado principalmente en los ámbitos económico y comercial mediante sanciones, vetos y restricciones de diferente alcance. La actuación de la Comisión Europea fue en este caso rápida y contundente, aunque ello no haya significado el fin

abrupto de las hostilidades, desenlace que nunca estuvo en manos de la Unión Europea. Como en otras ocasiones, la implicación militar de la UE no ha sido directa, y algunas de sus decisiones económicas y comerciales (especialmente las relacionadas con la compra de gas ruso) han sido vistas como tibias o incongruentes, si bien respondían al interés prioritario de evitar entrar en un conflicto directo al mismo tiempo que se intentaba minimizar el impacto económico de la guerra sobre la economía europea.

Nuestro interés a lo largo de estas páginas, no obstante, no consistía en tratar de «enmendar la plana» a la UE, ni tampoco en desarrollar un análisis pormenorizado de sus medidas y contradicciones diplomáticas; en todo momento hemos tratado de comprender los diferentes escenarios propuestos desde una perspectiva que ligase las tesis posfundacionales y el concepto de autonomía estratégica, lo que nos ha permitido, por un lado, valorar los posicionamientos y actuaciones de la UE en estos tres ámbitos, y por otro confrontar ambas cuestiones, el posfundacionalismo y la autonomía estratégica, para vislumbrar sus diferencias y compatibilidades como, por decirlo de algún modo, «paradigmas de actuación» ante los desafíos planteados a la Unión Europea.

Es el momento de repasar algunas de las ideas que han aparecido en estas páginas en relación a las concomitancias y divergencias entre el posfundacionalismo y la autonomía estratégica. Como vimos, se trata de conceptos con puntos de partida disímiles (el primero proviene del campo de la filosofía política, el segundo de la diplomacia), pero con ciertos aspectos coincidentes. El posfundacionalismo suscribe la falta de «esencias» que determinen la naturaleza de las decisiones y actuaciones políticas; no hay un elemento externo a la política que la justifique, ya sea la razón, la «patria», la justicia o —como ocurría en las sociedades antiguas— algún poder divino o extraterrenal. La política es en sí misma un proyecto (de ahí que se hable a veces de «lo político» como el horizonte siempre inacabado de negociaciones desde un paradigma posfundacional). La autonomía estratégica, por su parte, también habla de la posibilidad de llevar a cabo un plan de actuación ante los desafíos presentes que permita sobreponerse a los intereses nacionales y que sea capaz de articular medidas de colaboración interestatal. Si el posfundacionalismo nos habla de una falta de esencias, la autonomía estratégica concluye que los objetivos políticos responden a requerimientos no esencialistas, sino pragmáticos, motivados por las circunstancias y necesidades contextuales, lo que podría permitirnos encadenar ambos conceptos y entender el posfundacionalismo como un respaldo teórico para las decisiones prácticas, las cuales quedarían englobadas dentro del horizonte de la autonomía estratégica. Si por ejemplo queremos poner en circulación los valores del legado europeo como moneda de cambio dentro de las prácticas diplomáticas, esto implicaría dejar de percibir dicho legado como testimonios de un pasado mítico al que fuera necesario volver, y pasar a concebirlos como piezas de un proyecto siempre inacabado que debemos estratégicamente construir.

Hay, no obstante, algunas divergencias entre ambos conceptos, como ha quedado demostrado en varios momentos de nuestro estudio. Como vimos a través del pensa-

miento de Chantal Mouffe, el posfundacionalismo confía en un momento de disenso para dar paso a lo político; lejos de ver la inestabilidad como una traba para el funcionamiento de la sociedad, la política encuentra su razón de ser gracias a las incompatibilidades y desacuerdos entre los diferentes actores implicados, tal y como ocurría en nuestra revisión de las políticas migratorias europeas. La autonomía estratégica, en este punto, es más pragmática y finalista, percibe el consenso como objetivo final y busca soluciones equilibradas a los problemas dados, sin plantearse la naturaleza de los mismos y dejando intactos determinados fundamentos (como los de «nación» o «patria», etc.). Por ello mismo, el posfundacionalismo presenta un componente más kantiano que las resoluciones estratégicas de la diplomacia actual, por cuanto que se centra antes en el acto de libertad que se genera con el gesto de decisión que en el cálculo efectista de las resoluciones y consensos. Lo que nos ofrece una peculiar paradoja, y es que desde cierta perspectiva el propio Kant (uno de los principales artífices del legado europeo) ha de ser visto como el primer teórico posfundacionalista, y por lo tanto uno de los pensadores más actuales, por cuanto que él mismo confió en una ética no fundamentada en un valor esencial ajeno a la misma (ni Dios ni la racionalidad pragmática pueden justificar mis acciones) sino en la categoría formal y vacía de contenido que supone el mandato «obra según el deber». Como hemos visto al revisar el conflicto entre Rusia y Ucrania, las decisiones europeas no podían estar mediadas por fundamentos morales (como la empatía hacia los ciudadanos ucranianos, lo que nos dejaba a merced de las trampas en las que Putin quiera hacernos caer) ni por cálculos sobre el coste en víctimas de tal o cual decisión. Las decisiones «posfundacionalistas» han de ofrecerse sin un contenido específico como objetivo inmutable, sino como expresiones formales de la propia capacidad decisoria de la Unión Europea y sus órganos de actuación. Dicho de otro modo, en un tablero geopolítico como el actual, en el que Putin tiene ventaja por cuanto que está dispuesto a saltarse las reglas cuando le convenga, la única solución no es obrar correcta y estratégicamente en relación a unas reglas corrompidas o adulteradas, sino *construir unas nuevas reglas de juego*. La autonomía estratégica, en este punto, debe ser consciente de su incapacidad para dar una respuesta adecuada ante situaciones en donde las opciones han sido prefijadas de antemano: cualquier acción que lleve a cabo Europa será insuficiente (como mirar para otro lado ante el conflicto o seguir dependiendo del gas ruso) o demasiado drástica (como embarcarnos en una guerra mundial o dejar a media Europa sin suministros), lo que implica que el único modo de acertar consiste en abandonar las opciones que nos permitían ganar la partida, porque la victoria saldría aún más cara que una derrota parcial. Por ello mismo es impreciso afirmar que Europa ha actuado erróneamente por no haber logrado poner fin a la guerra durante los primeros meses en que esta se produjo: nunca estuvo en su mano lograr tal fin, como tampoco tuvo el poder fáctico de acorralar al virus cuando este ya había entrado en nuestras fronteras, ni tiene el poder de solucionar definitivamente los problemas derivados de la migración. Si pensamos así, desde esta perspectiva finalista, toda decisión de autonomía estratégica estará condenada al fracaso y será irrealizable, ya que a menudo una estrategia no es

eficiente por los logros que muestra, sino por los desaciertos que logra esquivar. La verdadera *realpolitik*, por tanto, sería la propuesta posfundacional que pretende no tanto resolver los desafíos, como hacer lo correcto para *rebasarlos*: mientras que la autonomía estratégica trata de poner fin a los conflictos y volver a la casilla de salida, una actuación política que tuviera en consideración las tesis posfundacionalistas constituiría un salto hacia adelante, sin garantías, en donde se tratase de alterar el marco de realidad en que las opciones prefijadas nos habían abocado a un callejón sin salida.

Estas conclusiones no buscan ser catastrofistas ni entrar en el terreno ambiguo de los relativismos políticos, como tampoco pretendemos hacer ver que existe una fórmula mágica posfundacional para acertar en cualquier escenario de decisión geopolítica. Muy al contrario, los desafíos políticos se caracterizan por no tener una solución prefijada que garantice un modo concreto de actuación. Sin embargo, creemos que es posible articular un marco de decisión que incorpore la reflexión posfundacionalista a las prácticas diplomáticas de autonomía estratégica con el fin de configurar un paradigma de actuación con mayor poder de transformación, que sirva como herramienta decisiva en los retos políticos internacionales y nacionales de Europa. Consideramos, por tanto, que estas páginas sirven como acicate para que el encuentro fructífero entre posfundacionalismo y autonomía estratégica (o dicho de otro modo: entre las potencialidades especulativas de la teoría política contemporánea y la práctica diplomática y gubernamental actual) pueda darse exitosamente, y con ello fortalecer el papel geoestratégico de Europa y de sus órganos de gobierno ante los retos del mañana.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- Agamben, Giorgio (2005): *Estados de excepción*, Buenos Aires: Adriana Hidalgo Editora.
- Alba Rico, Santiago (2022): «Nueve dilemas», en *Diario Público*, 11/03/2022. <<https://blogs.pUBLICO.es/dominiopublico/43977/nueve-dilemas/>> (Última consulta: septiembre de 2022).
- Álvarez, Isabel, y Martín, Víctor (2020): «Cadenas de valor en Europa y soberanía estratégica», en *Revistas ICE*, n.º 916, Septiembre-Octubre de 2020 (pp. 185-205).
- Arteaga, Félix, *et al.* (2021): «Autonomía estratégica europea e intereses de España», en *ARI*, n.º 89/2021, Real Instituto Elcano.
- Badiou, Alain (2007): *El ser y el acontecimiento*, Buenos Aires: Manantial.
- Bal, Mieke (2007): «Lost in Space, Lost in Library», en DURRANT, Sam, y LORD, Catherine M. (eds.), *Introduction: Essays in Migratory Aesthetics. Cultural Practices between Migration and Art-making (Thamyris/Intersecting Place, Sex and Race, Amsterdam/New York: Rodopi*, n.º 17 (pp. 23-36).
- Borrell, Josep (2020): «Por qué es importante la autonomía estratégica europea», en *Real Instituto Elcano*: <<https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/11/borrell-por-que-es-importante-la-autonomia-estrategica-europea.pdf>> (Última consulta: septiembre de 2022).



- Butler, Judith (1992): «Contingent foundations: Feminism and the question of postmodernism», BUTLER, Judith, y SCOTT, J. W. (comps.), *Feminists Theorize the Political*, Nueva York-Londres: Routledge (pp. 3-21).
- (2020): «El capitalismo tiene sus límites» en VVAA. *Sopa de Wuhan*, Editorial ASPO (pp. 59-65).
- Chomsky, Noam (2001): *Estados canallas*, Barcelona: Paidós.
- (2022): «Estamos en un momento crucial de la historia de la humanidad», en *Bloghemia*, 07/03/2022. Disponible en <<https://www.bloghemia.com/2022/03/chomsky-estamos-en-un-momento-crucial.html>> (Última consulta: septiembre de 2022).
- Colectivo Chuang (2020): «Contagio social: guerra de clases microbiológica en China» en *Viento Sur*, 24/03/2020, <<https://vientosur.info/spip.php?article15743>> (Última consulta: septiembre de 2022).
- Consejo de la Unión Europea (2016): *Implementation Plan on Security and Defence*, 14392/16, Bruselas, 14 de noviembre. Disponible en: <<https://www.consilium.europa.eu/media/22460/eugs-implementation-plan-st14392en16.pdf>>.
- De Sousa Santos, Boaventura (2020): *A cruel pedagogia do vírus*, Coimbra: Almedina.
- Derrida, Jacques (2005): *Canallas: dos ensayos sobre la razón*, Madrid: Trotta.
- Díez Guijarro, José Ramón (2022): «El retorno del riesgo geopolítico: efectos económicos de la guerra de Ucrania», en Cuadernos de información económica, n.º 288, mayo/junio 2022 (pp. 1-12).
- Esposito, Roberto (2003): *Communitas*, Madrid: Amorrortu.
- Feás, Enrique (2021): «Vacunas, cadenas de valor y autonomía estratégica europea», en *Ekonomiaz*, n.º 100, 2.º semestre (pp. 265-267).
- Ferrajoli, Luigi (1998): *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid: Trotta.
- González Arribas, Brais (2017): «El fundamento nihilista de la política: democracia y comunidad», en *Pensamiento al margen*, n.º 7 (pp. 56-78).
- Harvey, David (2020): «Política anticapitalista en tiempos de coronavirus», en VVAA. *Sopa de Wuhan*, Editorial ASPO (pp. 79-96).
- Kant, Immanuel (1980): *La paz perpetua*, México: Porrúa.
- Laclau, Ernesto (1998): «Política y los límites de la modernidad», en *Debates políticos contemporáneos*, México: Ediciones Plaza y Valdés.
- Laclau, Ernesto, y Mouffe, Chantal (2015): *Hegemonía y estrategia socialista*, Madrid: Siglo XXI.
- Marchart, Oliver (2009): *El pensamiento político posfundacional. La diferencia política en Nancy, Lefort, Badiou y Laclau*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Mignolo, Walter (2000): *Historias locales, diseños globales*, Madrid: Akal.
- Milosevich-Juaristi, Mira (2022): «Rusia y el orden de seguridad europeo: del descontento pasivo al revisionismo activo», en *Real Instituto Elcano*: <<https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/rusia-y-el-orden-de-seguridad-europeo-del-descontento-pasivo-al-revisionismo-activo/>> (Última consulta: septiembre de 2022).
- Mouffe, Chantal (2012): *La paradoja democrática. El peligro del consenso en la política contemporánea*, Barcelona: Gedisa.

- Nancy, Jean-Luc (2000): *La comunidad inoperante*, Santiago de Chile: Arcis-Lom.
- Naranjo Giraldo, Gloria (2016): «Políticas del disenso y luchas migrantes: una aproximación a las prácticas emergentes de ciudadanías transfronterizas», en *Colombia Internacional*, n.º 88 (pp. 57-78).
- Nieto, Ignacio (2022): «Las sanciones a Rusia y el resurgir de la Unión Europea», en *Global Strategy Report*, n.º 12/2022.
- Nyers, Peter (2012): «Moving Borders. The Politics of Dirt», en *Radical Philosophy* 174: 2-6.
- Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (2021): *España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de largo plazo*, Madrid: Ministerio de la Presidencia: <[https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia\\_Espana\\_2050.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf)> (Última consulta: septiembre de 2022).
- Pérez y Pérez, Miguel Ángel (2022): «La Guerra ya no es lo que era», En *Global Strategy Report*, N.º 13/2022.
- Powells, Charles *et al.* (2020): «España y la crisis del coronavirus. Una reflexión estratégica en contexto europeo e internacional», en *Real Instituto Elcano*: <<https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2020/06/documento-espana-y-la-tesis-del-coronavirus.pdf>> (Última consulta: septiembre de 2022).
- Schmitt, Carl (1999): *El concepto de lo político*, Madrid: Alianza.
- Steinberg, Federico, y Tamames, Jorge (2022): «La UE en el mundo tras la guerra de Ucrania», en *Real Instituto Elcano*: <<https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-ue-en-el-mundo-tras-la-guerra-de-ucrania/>> (Última consulta: septiembre de 2022).
- Urrea Corres, Mariola (2021): «De la autonomía estratégica a la idea de «soberanía estratégica» de la Unión Europea», en *La Unión de Seguridad y Defensa: El futuro ya está aquí*, Madrid: Dyckinson-Consejo Vasco del Movimiento Europeo (pp. 115-136).
- Valds Boix, Juan Evaristo (2020): *Giorgio Agamben: política sin obra*, Barcelona: Gedisa.
- Varoufakis, Yanis (2012): *El minotauro global: EE. UU., Europa y el futuro de la economía mundial*, Madrid: Capitan Swing.
- VERTOVEC, Steven (2006): «Transnacionalismo migrante y modos de transformación», en Portes, Alejandro, y DeWind, Josh (coord.), *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*, México: Instituto Nacional de Migración, Universidad Autónoma de Zacateca, Miguel Ángel Porrúa (pp. 157-182).
- Wimmer, Andreas, y Glick Schiller, Nina (2002): «Methodological Nationalism and Beyond: Nation-State Building, Migration and The Social Sciences», en *Global Networks* 2, 4 (pp. 301-334).
- Žižek, Slavoj (2014): *Contragolpe absoluto: Para una refundación del materialismo dialéctico*, Madrid: Akal.
- (2022): «“Goodbye Lenin” en Ucrania. Aceptadlo, izquierdistas, Putin es un nacionalista conservador», en *El Confidencial*, 24/02/2022. Disponible en <[https://blogs.elconfidencial.com/cultura/tribuna/2022-02-24/slavoj-zizek-lenin-donbas-ucrania\\_3380578/](https://blogs.elconfidencial.com/cultura/tribuna/2022-02-24/slavoj-zizek-lenin-donbas-ucrania_3380578/)> (Última consulta: septiembre de 2022).

# *El nacimiento de la Europa geopolítica: autonomía estratégica, soberanía europea y su repercusión en el Estado español*

J. BEÑAT ALCAIN LAZCANOITURBURU<sup>1</sup>  
*Investigador independiente*

1. Introducción
2. Evolución del concepto de autonomía estratégica
3. El concepto de soberanía europea
4. Marco normativo de la Unión Europea como actor geopolítico
5. Vulnerabilidades de la Unión Europea
  - 5.1. Seguridad y defensa
  - 5.2. Cadenas globales de suministro y materias primas
  - 5.3. Tecnología
  - 5.4. Energía
6. En busca de la autonomía estratégica
  - 6.1. Seguridad y defensa
  - 6.2. Economía
  - 6.3. Tecnología
  - 6.4. Energía
7. Autonomía estratégica en el Estado español
  - 7.1. España como actor estratégico
  - 7.2. El caso de Euskadi
8. Algunas reflexiones finales
9. Bibliografía

---

<sup>1</sup> Premio Joven Investigador/a del Sistema Universitario Vasco, Francisco Javier Landaburu-Universitas 2022. Máster en Historia Contemporánea, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Investigador independiente. jalcaín002@ikasle.ehu.eus

**Cómo citar / How to cite:** Alcaín Lazcanoiturburu, J. B. (2022). «El nacimiento de la Europa geopolítica: autonomía estratégica, soberanía europea y su repercusión en el Estado español», *Europa Bilduma-Monográficos de investigación Landaburu-Universitas*, vol. 1, *Autonomía Estratégica y Soberanía Europea*, ISBN: 978-84-1319-585-8, pp. 267-335



Esta obra está bajo una Licencia

*Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional*

## 1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea está inmersa en un proceso de transformación sin igual en su historia. Los retos que ha planteado el escenario internacional en los últimos años, con un orden internacional liberal en decadencia y en el que el ascenso de nuevas potencias que abogan por un reordenamiento mundial, supone un cambio de paradigma en la contemporaneidad, han obligado a la Unión a presenciar la erosión del sistema global que ha contribuido a erigir durante décadas. El proyecto global europeo, sustentado en la convicción de que la influencia del *soft power* y las interdependencias mundiales llevarían a la convergencia entre los países y a la cooperación para hacer frente a los retos globales, se ha puesto en cuestión, pues hoy asistimos a un mundo cada vez más hostil al multilateralismo, en el que las potencias en ascenso no dudan en utilizar la coerción para ganar zonas de influencia en el mundo.<sup>2</sup>

La concienciación del debilitamiento del orden internacional liberal y multilateral ha acontecido a la vez que los países de la Unión se han percatado de sus propias vulnerabilidades en todos los ámbitos, como han resaltado las crisis económicas, los efectos negativos de la pandemia y la interrupción de las cadenas globales de suministro, las dependencias en el ámbito tecnológico y, en última instancia, la invasión rusa de Ucrania.<sup>3</sup> Frente a esa pérdida de poder en la escena internacional, el desarrollo de los conceptos de autonomía estratégica o soberanía europea han surgido por la voluntad de los Estados miembros de trabajar de manera conjunta y dotar de una mayor capacitación a la Unión como actor geopolítico. De hecho, los anhelos que se han vertido en la conceptualización de estos términos se han materializado en la búsqueda de mayores capacidades propias por parte de las instituciones europeas y los países de la Unión: afrontar los retos geopolíticos se ha convertido en el eje de las políticas europeas.<sup>4</sup>

En esta situación, la Unión ha desarrollado una intensa labor de identificación de los riesgos y ha pasado a la acción para alcanzar las capacidades suficientes que le permitan tomar sus propias decisiones sin verse coaccionada por ninguna otra potencia. Análisis como la prospectiva estratégica<sup>5</sup> contribuyen a preparar la Unión ante sus re-

---

<sup>2</sup> Consejo De La Unión Europea, «Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales», (7371/22), p. 5.

<sup>3</sup> Damen, M., «EU strategic autonomy 2013-2023: from concept to capacity», European Parliamentary Research Service Briefing, 2022, pp. 1-6.

<sup>4</sup> Sanahuja, J. A., «El Pacto Verde, Next Generation EU y la nueva Europa geopolítica», *Documentos de trabajo (Fundación Carolina): Segunda época*, N.º 63/2022, pp. 17-18.

<sup>5</sup> La prospectiva estratégica es una herramienta de apoyo que extrae conocimientos útiles para la planificación estratégica y la formulación de políticas ante marcos geopolíticos diversos. Explora diferentes circunstancias que podrían surgir y las oportunidades y desafíos que podrían presentar, identificando tendencias y problemas emergentes, usándolos para crear escenarios para tomar mejores decisiones y actuar para dar forma al futuro. Con su primera edición en 2020, se ha renovado

tos, a los que se ha respondido desde las instituciones europeas con importantes medidas vertebradas en la transición ecológica y digital, así como en el fortalecimiento de la recuperación post pandémica, que pretende catapultar a la Unión hacia un empoderamiento frente a las amenazas externas y convertirse en una «Europa geopolítica».<sup>6</sup>

En este contexto, el presente trabajo analiza el desarrollo de los conceptos de autonomía estratégica y soberanía europea como marcos en los que los agentes políticos europeos han depositado su propia visión sobre cómo hay que afrontar los retos geopolíticos y las vulnerabilidades que tiene la Unión en sus diferentes ámbitos; el análisis de la evolución de estos conceptos resulta tremendamente útil para entender la transformación de la política europea respecto a la política internacional, que se ha cristalizado en una progresiva concienciación sobre el adverso contexto geopolítico que atraviesa. Posteriormente, el trabajo se centrará en analizar los instrumentos legales de los que dispone la Unión, como agente internacional afincado en el derecho que es, para actuar en la arena internacional.

El análisis que seguirá sobre las carencias de la Unión supone acercarse al núcleo del esfuerzo de la Unión por avanzar en la autonomía estratégica, pues las políticas europeas parten de un extenso trabajo de identificación de las vulnerabilidades que tiene el conjunto de los 27 Estados. El siguiente apartado constituye un pequeño análisis de los esfuerzos que se han hecho para avanzar en el objetivo de desarrollar las capacidades de la Unión, así como algunas consideraciones sobre las oportunidades de acción que puede tener la UE. Por último, se analizará el caso del Estado español como enclave estratégico para alcanzar la autonomía estratégica, lo que supone una aproximación al nivel más elemental de la acción en este sentido, pues la Unión necesita de todas sus instituciones para llegar a desarrollar correctamente sus capacidades; en ese aspecto, la Comunidad Autónoma del País Vasco dispone de un posicionamiento que permitirá avanzar en los ejes europeos de actuación.

## 2. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE AUTONOMÍA ESTRATÉGICA

En los últimos años, el concepto de autonomía estratégica se ha convertido en uno de los ejes que ha impregnado la política de la Unión Europea y ha fomentado un intenso debate en su seno sobre su aplicación en ámbitos como la defensa, la economía, la tecnología, la energía o la tecnología. Aunque sea un término que no consta de una clara definición, ni un amplio consenso dentro de los países de la

---

anualmente estos años hasta el último, de 2022: Comisión Europea, «2022 Strategic Foresight Report», [COM(2022) 289 final].

<sup>6</sup> Servicio Europeo De Acción Exterior, «Russian aggression against Ukraine: Speech by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the EP plenary», 2022. Consultado el 6/8/2022: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/russian-aggression-against-ukraine-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-ep\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/russian-aggression-against-ukraine-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-ep_en)

Unión, su auge se debe al profundo cambio de paradigma en las relaciones internacionales de las últimas dos décadas, pues hemos asistido al cuestionamiento de la globalización y al progresivo declive del orden liberal multilateral,<sup>7</sup> para dar paso a un sistema multipolar en el que las interdependencias globales son usadas para establecer áreas de influencia por distintas potencias. En ese contexto, y consciente de sus vulnerabilidades, la autonomía estratégica refleja el deseo de la Unión Europea de mejorar su capacidad para hacer frente a los retos que plantea el mundo actual fortaleciendo su resiliencia para actuar según sus valores e intereses y cooperar con sus socios estratégicos.

En su propia etimología, de origen griego, la autonomía se define como la capacidad del individuo —*autos*— de vivir según sus leyes —*nomos*—, lo que se aleja de una concepción unilateral de las relaciones internacionales.<sup>8</sup> Este aspecto se corresponde con una característica fundamental de la Unión como es la defensa del multilateralismo, elemento definitorio de su constitución interna e identidad externa, así como la base del orden que ha contribuido a configurar desde sus inicios. Asimismo, el término «estratégico» que acompaña a este concepto sugiere que, al vivir según sus leyes, la Unión Europea busca fortalecer sus intereses fundamentales. En los tratados europeos no hay mención alguna a la autonomía estratégica; tan sólo la identidad europea y su independencia en términos de política de seguridad y defensa se destacan en el preámbulo del Tratado de la Unión Europea: «Resueltos a desarrollar una política exterior y de seguridad común [...] reforzando así la identidad y la independencia europeas con el fin de fomentar la paz, la seguridad y el progreso en Europa y en el mundo».

A pesar de ello, hay que tener en cuenta que el concepto de autonomía estratégica tiene un largo recorrido en la política europea, pues la vocación de los europeos (occidentales) por su autoafirmación en el contexto bipolar de la Guerra Fría fue una importante fuerza impulsora en la fundación de las Comunidades Europeas. La voluntad de autonomía y de establecer su propio marco respecto al poder estadounidense, desarrollado en el ámbito de la defensa durante largo tiempo, fue uno de los grandes deseos de Francia (aunque en clave nacional),<sup>9</sup> quien ha sido uno de los grandes defensores del uso del término autonomía estratégica. Esto se plasmó en los planes para crear una Comunidad Europea de Defensa, ligada a la Comunidad Política Europea,

---

<sup>7</sup> Anghel, S./Immenkamp, B./Lazarou, E./Saulnier, J. L./Wilson, A. B., «On the path to “strategic autonomy”: The EU in an evolving geopolitical environment», European Parliamentary Research Service, 2020, pp. 28-30.

<sup>8</sup> Tocci, N., «European Strategic Autonomy: What It Is, Why We Need It, How to Achieve It», Istituto Affari Internazionali, 2021, pp. 8-9.

<sup>9</sup> La expresión fue utilizada por primera vez el 16 de marzo de 1950 por el general de Gaulle durante una entrevista de prensa en el Palais d’Orsay en el contexto de la seguridad y la defensa, haciéndose eco de la idea de independencia nacional. Archivos Nacionales De Francia, «Allocutions et discours de Charles de Gaulle (1944-1969)», pp. 59-60.

pero tras su fracaso en 1954, los Estados europeos delegaron en gran medida su seguridad y defensa a la OTAN, consolidando la primacía de la Alianza Atlántica sobre el proyecto europeo durante décadas. Aunque el término se utilizó en los análisis de política de defensa francesa en 1994<sup>10</sup> y en el contexto intergubernamental europeo se hizo eco en la cumbre entre Francia y Gran Bretaña en Saint Malo<sup>11</sup> de 1998, las preocupaciones por la seguridad y la dependencia europea no fueron consideradas por la mayoría de los Estados.

No obstante, la evolución del contexto geopolítico internacional en el siglo XXI ha sido el catalizador del cambio de percepción de los países europeos sobre sus dependencias, vulnerabilidades y deficiencias. En la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 se defendía la identidad cosmopolita y el carácter normativo de la UE, que se proyectaba como un actor internacional que basaba su acción exterior en valores como la democracia, los derechos humanos y el multilateralismo.<sup>12</sup> Esta estrategia no hizo ninguna mención al concepto en sus 52 páginas, y solo se encuentra una única referencia a la «autonomía» en sentido amplio cuando se hace alusión a la asociación entre la UE y la OTAN, para subrayar que esta debe prevalecer en la toma de decisiones de cada uno de los organismos.<sup>13</sup> Sin embargo, varias crisis sucesivas demostraron la ineficacia de la UE para resolver por su cuenta los conflictos y resaltaron que la Unión estaba rodeada de «un arco de inestabilidad»: las deficiencias durante la intervención en Libia en 2011 y el escenario de inseguridad que quedó en el país, la anexión rusa de Crimea y la guerra en el Dombás que se registraba desde 2014, la inestabilidad en Oriente Medio y su consiguiente crisis migratoria o la influencia cada vez mayor de China en los Balcanes y África, evidenciaron las limitaciones de la política exterior europea.<sup>14</sup>

En ese momento entró en escena el concepto de autonomía estratégica en las deliberaciones de la propia política europea, pues en las Conclusiones del Consejo del 19 y 20 de diciembre de 2013 (EUCO 217/13) respecto a la Política Común de

---

<sup>10</sup> El concepto de «autonomía estratégica» apareció entonces en el Libro Blanco sobre la Defensa de Francia en junio de 1994: Presidencia De La República Francesa, «The French White Paper on defence and national security». Consultado el 10/8/2022: <https://media.nti.org/pdfs/15-Fr.pdf>

<sup>11</sup> El punto 2 de la Declaración de Saint Malo establece que «la Unión debe tener la capacidad de acción autónoma, respaldada por fuerzas militares creíbles, los medios para decidir utilizarlos y la disposición para hacerlo, a fin de responder a las crisis internacionales». Sobre esta cuestión: [https://www.cvce.eu/content/publication/2008/3/31/f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/2008/3/31/f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f/publishable_en.pdf)

<sup>12</sup> Alaminos Hervás, M. A., «Las estrategias de seguridad de la Unión Europea (2003, 2016): contexto político, cambios esenciales y evolución de las prioridades políticas europeas relativas a África en materia de seguridad», *Comillas Journal of International Relations*, N.º 13/2018, pp. 13-14.

<sup>13</sup> Consejo De La Unión Europea, «Estrategia europea de seguridad: una Europa segura en un mundo mejor», 2003, p. 24.

<sup>14</sup> Benedicto Solsona, M. A., «Cuatro años de la Estrategia Global de la UE: hacia la autonomía estratégica pero lejos de un Ejército Europeo», *Relaciones Internacionales*, Vol. 29, N.º 58/2020, pp. 263-264.

Seguridad y Defensa se declaró que «Europa necesita una base industrial y tecnológica de la defensa (BITDE) más competitiva, innovadora, sostenible e integrada para desarrollar y mantener capacidades de defensa. Esto puede asimismo aumentar su autonomía estratégica y su capacidad de actuar con socios», aunque no se le dio ninguna definición. Posteriormente, percibiendo que en un contexto internacional cada vez más hostil la influencia de la Unión menguaba, el 26 de junio de 2016 se presentó la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, que actualizó por completo la Estrategia de 2003. En dicho plan constan cuatro referencias a la autonomía estratégica, argumentando, sin establecer una definición, que «la Estrategia alimenta la ambición de una autonomía estratégica para la Unión Europea».<sup>15</sup> Además, dice que «un nivel adecuado de ambición y autonomía estratégica es importante para la capacidad de Europa de fomentar la paz y la seguridad dentro y fuera de sus fronteras»<sup>16</sup> y resalta que «una industria de defensa sostenible, innovadora y competitiva es esencial para la autonomía estratégica de Europa».<sup>17</sup> Esta Estrategia apostó por una narrativa sobre la propia identidad del proyecto europeo que pretendía adecuarse a un entorno radicalmente transformado respecto al de su predecesora, obsoleta ante los retos que se cernían sobre Europa.

Además, la Estrategia destaca una lista de intereses vitales: la seguridad de la propia Unión, la estabilidad de los Estados vecinos, el desarrollo de las capacidades para hacer frente a los conflictos y crisis, la cooperación estable en todo el mundo, y una gobernanza mundial eficaz y más acorde con la realidad internacional.<sup>18</sup> Al configurar los intereses y prioridades, ya se ve la influencia de un pragmatismo basado en principios que hace hincapié en la seguridad europea y el desarrollo del *hard power*, dejando en un segundo plano la exportación de la democracia y la promoción del orden internacional liberal. En el mismo año 2016, el primer documento de la UE que recogió una definición de lo que se entiende por autonomía estratégica fue el Plan de Implementación en materia de Seguridad y Defensa (PISD), cuando la define como «la capacidad de actuar y cooperar con socios internacionales y regionales siempre que sea posible, y al mismo tiempo operar de forma autónoma cuando y donde sea necesario».<sup>19</sup>

En este contexto, dos hechos marcaron el auge del concepto de autonomía estratégica y el viraje de la Unión hacia una política encaminada a la geopolítica: la salida del Reino Unido de la Unión Europea —o Brexit— y la llegada de Donald Trump a

---

<sup>15</sup> Servicio Europeo De Acción Exterior, «Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea», (10715/2016), p. 3.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>18</sup> *Ibid.*, pp. 7-8.

<sup>19</sup> Consejo De La Unión Europea, «Plan de Implementación en materia de Seguridad y Defensa», (14392/16), p. 4.



la Casa Blanca en 2017.<sup>20</sup> Por un lado, el Brexit provocó la salida de una de las grandes economías y una de las dos principales potencias militares del seno de la Unión, lo que provocó grandes tensiones y el cuestionamiento del propio proyecto europeo. Por otro lado, en un contexto en el que el centro económico y estratégico mundial está pasando a la región del Indo-Pacífico y China está en camino de convertirse en una superpotencia, la elección de Trump perfiló la renuncia norteamericana al orden global multilateral que había contribuido a erigir. El mandatario estadounidense abogó por favorecer la unilateralidad, y cuestionó las instituciones creadas tras la postguerra y alianzas tan consolidadas como la OTAN. Esto último, ligado a la visión hostil que Trump tenía sobre la UE, significó el debilitamiento del vínculo transatlántico y el creciente consenso dentro de la Unión de que Estados Unidos podría no ser un socio duradero, y que por lo tanto la Unión tenía que desarrollar sus propias capacidades para no pasar a ser un *rule-taker*<sup>21</sup> en un mundo en el que el sistema multilateral liberal, seña de identidad de la Unión, perdía peso. A la UE le correspondió asumir que durante demasiado tiempo se había aproximado a su vecindario y al sistema internacional mediante una política comercial determinista y poco coordinada con otros elementos de la acción exterior, según la cual se esperaba que los vínculos económicos trajesen cambios políticos y sociales favorables en sus socios comerciales.<sup>22</sup>

El discurso de Europa como una potencia normativa capaz de seducir con su poder blando e incluso de exportar su modelo de gobernanza democrática multinivel ha ido chocando con la realidad estos últimos años, aunque ello no signifique que la UE deba abdicar en la defensa del multilateralismo y la cooperación, pero sí subraya la necesidad de actualizar su arsenal de herramientas de política exterior, así como de estar dispuesta a utilizarlas de forma más explícita cuando sea necesario.<sup>23</sup> Durante este periodo, la Unión ha estado bajo presión desde dentro y desde fuera: desde dentro porque la estructura normativa, política e institucional de la UE amenazaba con colapsar bajo el peso de las crisis y los movimientos populistas y nacionalistas, y desde fuera porque los actores que compiten con ideas e intereses normativos divergentes, que no siempre respetan las normas internacionales, buscan influir en el funcionamiento interno de la UE y sembrar la división entre los Estados miembros.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> Lippert, B./Perthes, V./Von Ondarza, N., «European Strategic Autonomy: actors, issues, conflicts of interests», *SWP Research Paper*, N.º 4/2019, p. 8.

<sup>21</sup> Verdes-Montenegro, F. J., «La autonomía estratégica de la Unión Europea: ¿en qué lugar queda América Latina?», *Documentos de trabajo (Fundación Carolina): Segunda época*, N.º 65/2022, p. 4.

<sup>22</sup> Feás, E., «La estrategia comercial de la UE y sus implicaciones para España», *Análisis del Real Instituto Elcano*, N.º 79/2021, pp. 4-7.

<sup>23</sup> Steinberg, F./Tamames, J., «La UE en el mundo tras la guerra de Ucrania», *Análisis del Real Instituto Elcano*, N.º 32/2022, pp. 5-6.

<sup>24</sup> López Aguilar, J. F. «Constitucionalismo europeo y la teoría constitucional de la integración europea», *Revista de Derecho, Empresa y Sociedad*, N.º 5/2014, p. 42.

Debido a estos hechos el concepto de autonomía estratégica ha pasado a ser uno de los ejes de la geopolítica de la Unión. Así, el presidente francés Emmanuel Macron ha liderado la idea de búsqueda de la autonomía de la UE para actuar según su voluntad y establecer una cultura estratégica común (aunque exprese su ideario con el término *soberanía europea*): ya en un discurso realizado sobre la autonomía de la Unión en la Sorbona el 26 septiembre de 2017<sup>25</sup>, cuatro meses después de su elección como presidente, consideraba potenciar la autonomía estratégica como un factor clave para el futuro de la Unión. La agenda estratégica 2019-2024 adoptada por el Consejo Europeo tras las Conclusiones de junio de 2019 (EUCO 9/19), reconoció que la UE tiene que aumentar su capacidad de actuar de forma autónoma para poder defender sus valores y proteger sus intereses, abarcando distintas políticas.<sup>26</sup> Asimismo, cuando en 2019 Ursula von der Leyen asumió el cargo de presidente de la Comisión Europea, declaró que la suya iba a ser una Comisión «geopolítica», y el Alto Representante Borrell habló del imperativo de evitar «verse aprisionada» por la competencia entre Estados Unidos y China<sup>27</sup> y usar «el lenguaje del poder»<sup>28</sup>, es decir, una visión favorable a pasar de promocionar solamente el *soft power* a un enfoque que utilice también el *hard power* cuando sea necesario.

Posteriormente, la llegada de la pandemia del Covid-19 evidenció la necesidad urgente de aumentar las capacidades de la Unión, pues demostró su vulnerabilidad en ámbitos tan diversos como la economía, el comercio, la tecnología o las cadenas de suministro. La irrupción del Covid-19 a principios de 2020 en Europa y las medidas de confinamiento para mitigarlo ya pusieron en evidencia vulnerabilidades críticas en las cadenas de suministro. De la escasez de medicamentos y equipamientos en momentos de desborde de los sistemas sanitarios, se pasó a ver las deficiencias en otros materiales, como los productos necesarios para desarrollar la vacuna, las materias primas críticas o en los semiconductores que se utilizan en distintas industrias.<sup>29</sup> Además, se evidenció el efecto nocivo de algunas inversiones extranjeras por la dependencia que generan y la falta de innovación tecnológica europea y su dependencia respecto a países de la región del Indo-Pacífico (especialmente China) y de Estados Unidos.

Asimismo, la pandemia del Covid-19 cuestionó la globalización en su esencia, pues además de la ralentización de los flujos de comercio, expuso los riesgos de se-

---

<sup>25</sup> Macron, E., «Initiative for Europe», Discurso en la Sorbona, 2017.

<sup>26</sup> Consejo De La Unión Europea, «Una nueva Agenda Estratégica 2019-2024», p. 7.

<sup>27</sup> Lo que constituye asimismo un eje de la nueva Política Comercial de la Unión: Comisión Europea, «Trade Policy Review – An open, Sustainable and Assertive Trade Policy», [COM (2021) 66 final], p. 1.

<sup>28</sup> Parlamento Europeo, «Hearing with High Representative/Vice President-designate Josep Borrell», 2019. Consultado el 16/7/2022: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190926IPR62260>.

<sup>29</sup> Verdes-Montenegro, F. J., «La autonomía estratégica de la Unión Europea: ¿en qué lugar queda América Latina?», *Documentos de trabajo (Fundación Carolina): Segunda época*, N.º 65/2022, p. 3.

guridad que acarrea la inmersión profunda en las cadenas globales de valor, ya que la UE quedó dramáticamente expuesta cuando golpeó la crisis sanitaria,<sup>30</sup> al carecer de la capacidad para producir los bienes más básicos.<sup>31</sup> La conciencia adquirida sobre los riesgos de seguridad que plantean las desventajas competitivas de la UE en sectores estratégicos ha sido fundamental en el giro hacia la autonomía estratégica europea. Dentro de la UE existe un consenso creciente sobre la necesidad de una Europa más preparada para los retos futuros, y por ello el concepto de autonomía estratégica ha traspasado el área de seguridad y defensa<sup>32</sup> para integrar otros ámbitos como el comercio, las cadenas de suministro, la tecnología o la energía. En vista de dicha percepción, desde el estallido de la pandemia el concepto de autonomía estratégica ha sido el eje de las propuestas de la Comisión y de algunos líderes europeos, y se han adoptado distintas regulaciones para fomentar la autonomía de la Unión y su capacidad de decisión, y reducir las dependencias con los demás países. El 10 de marzo de 2020 en la Comunicación de la Comisión sobre la Nueva Estrategia Industrial para Europa [COM (2020) 102 final], la Comisión finalmente reconoció la dependencia general de la Unión<sup>33</sup> y visionó el concepto de autonomía estratégica en un sentido más amplio: «La autonomía estratégica de Europa consiste en reducir la dependencia de otros para cosas que más necesitamos: materiales y tecnologías críticas, alimentos, infraestructura, seguridad y otras áreas estratégicas».<sup>34</sup>

La Comisión incorporó este nuevo factor económico en varias de sus iniciativas,<sup>35</sup> como en los fondos Next Generation EU [COM (2020) 456 final], programa de ayuda para la recuperación de la pandemia que pretende fomentar la transición ecológica y digital, lo que contribuirá a reducir las dependencias y sentará las bases para el modelo económico y social del futuro. El presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, también ha sido un gran defensor del concepto de autonomía estratégica, pues sentenció: «Autonomía estratégica europea: estas no son solo palabras.

---

<sup>30</sup> Feás, E., «Vacunas, cadenas de valor y autonomía estratégica europea», *Ekonomiaz. Revista vasca de Economía*, Vol. 100, pp. 265-267.

<sup>31</sup> De hecho, la pandemia ha puesto de relieve el vínculo crucial entre el estado del bienestar, la economía de mercado abierta, la democracia y el Estado de derecho, la solidaridad y la libertad de circulación.

<sup>32</sup> Hasta que traspasara las características que se le dotaron desde el mundo académico, la autonomía estratégica se analizaba desde tres dimensiones: política, operativa e industrial. Sin embargo, desde que el concepto ha ido adquiriendo más áreas dentro de sí, se ha ido abandonando dicho método de análisis.

<sup>33</sup> La idea de la dependencia de la UE, en particular en lo que respecta a las materias primas, se mencionó en varios documentos anteriores. Véase, por ejemplo, la Comunicación de la Comisión sobre la «Iniciativa de las Materias Primas: satisfacer nuestras necesidades críticas para el crecimiento y el empleo en Europa», [COM(2008) 699 final].

<sup>34</sup> Comisión Europea, «EU Industrial Policy». Consultado el 13/7/2022: <https://www.consilium.europa.eu/en/politicas/eu-industrial-policy/>

<sup>35</sup> Van Den Abeele, E., «Towards a new paradigm in open strategic autonomy?», European Trade Union Institute, 2021, pp. 14-15.

La independencia estratégica de Europa es nuestro nuevo proyecto común para este siglo. Es de nuestro interés común». <sup>36</sup> Francia <sup>37</sup>, y específicamente Macron, gran propulsor de este concepto y defensor de conseguir una Unión más resiliente en defensa y seguridad, economía y tecnología, en una entrevista de *Le Grand Continent* <sup>38</sup> de noviembre de 2020 aseguró que «es fundamental que nuestra Europa encuentre los caminos y los medios para decidir por sí misma y no depender de otros, en todos los ámbitos, desde el tecnológico hasta el sanitario y el geopolítico, y poder cooperar con quien quiera».

Aun así, no es menos cierto que entre los Estados europeos no hay un consenso sobre el alcance de dicho concepto y que existe cierto recelo sobre los intereses particulares que pueden haber detrás de este enfoque. En cierta medida, Alemania apoya un mayor grado de autonomía (sobre todo en el ámbito económico) para la Unión Europea, pero otro grupo de doce Estados <sup>39</sup> se mostró receloso de las intenciones de estos países y de las implicaciones que la autonomía estratégica tendría en el funcionamiento de la Unión. Por una parte, temen que la autonomía estratégica lleve a un mayor proteccionismo en la Unión Europea, lo que contradeciría uno de los pilares económicos fundamentales como sería la apertura del mercado único europeo, debilitaría el comercio global y podría provocar una falta de competitividad en el medio y largo plazo; la apertura económica de la Unión Europea ha supuesto una fuente de prosperidad para su población, pues ha permitido la entrada de tecnologías e inversiones que han aumentado la productividad, así como la llegada de productos más baratos, aunque eso haya tenido un efecto nocivo para las empresas europeas y ha aumentado la dependencia frente a otros países. <sup>40</sup>

Por otro lado, estos 12 países no ven con buenos ojos que la autonomía estratégica conlleve aumentar el poder de ciertas empresas o países en el seno de la Unión, ligado a la posible creación de «campeones europeos» o empresas que podrían competir en el mercado internacional <sup>41</sup> (que podrían contar con ayudas estatales para aumentar la competitividad de sus grandes compañías), con gran presencia de capital alemán y

---

<sup>36</sup> Consejo De La Unión Europea, «Recovery Plan: powering Europe's strategic autonomy», discurso del presidente Charles Michel en el Foro Económico de Bruselas, 2020.

<sup>37</sup> El concepto ha sido criticado en algunos foros como una «fantasía» francesa, para ver más: Tamma, P., «Europe wants "strategic autonomy" - it just has to decide what that means», Politico, 2020. Consultado el 17/8/2022: <https://www.politico.eu/article/europe-trade-wants-strategic-autonomy-decide-what-means/>

<sup>38</sup> Macron, E., Entrevista en *Le Grand Continent Magazine*, 12 de noviembre de 2020: <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2020/11/16/interview-granted-to-le-grand-continent-magazine-by-the-french-president-emmanuel-macron>.

<sup>39</sup> A saber, Dinamarca, Suecia, Finlandia, Países Bajos, Irlanda, Lituania, Letonia, Estonia, República Checa, Eslovaquia, Malta y España.

<sup>40</sup> Tocci, N., «European Strategic Autonomy: What It Is, Why We Need It, How to Achieve It», *Istituto Affari Internazionali*, 2021, pp. 18-19.

<sup>41</sup> *Ibid.*, pp. 20-21.

francés, lo que iría en contra de los países más pequeños y de las leyes de competencia de la Unión. Es por ello que este grupo crítico firmó un *non-paper* conjunto sobre la autonomía estratégica,<sup>42</sup> en el que se establece una visión en ocho puntos que aboga por: el fortalecimiento del mercado interior; mantener una estricta ortodoxia sobre las ayudas estatales; la condicionalidad del recurso a Proyectos Importantes de Interés Común Europeo (IPCEI)<sup>43</sup>; diversificación inteligente que no altere la apertura de la UE al comercio y la inversión, y compromiso total con un sistema de comercio multilateral fuerte con la OMC como su núcleo e incluyendo la cooperación trilateral entre la UE, Estados Unidos y Japón. De este debate surgió el término autonomía estratégica abierta,<sup>44</sup> concepto promocionado por la comisaria europea de competencia Margrethe Vestager, y que pretendía ser el núcleo de la revisión de la Política Comercial y de la actualización de la Nueva Política Industrial.

Otro de los puntos que algunos Estados comparten, sobre todo los del Este de Europa, así como Alemania (como se vio en la disputa entre Macron y Kramp-Karrenbauer<sup>45</sup>), es la crítica a la imposibilidad de convertirse en autónomos en materia de defensa en un futuro cercano. Para algunos Estados la autonomía estratégica podría traer el alejamiento de Washington del vínculo transatlántico y de la defensa europea, algo de lo que Europa es realmente dependiente.<sup>46</sup> Como se ha visto con la precipitada salida de Afganistán o la Guerra de Ucrania, la UE tiene una gran dependencia en materia de defensa, pero igualmente, como se demostró con la presidencia de Trump, puede que Estados Unidos no siempre esté dispuesto a defender a los países europeos, sobre todo mientras estén por debajo del gasto requerido por los norteamericanos. Además, que la Unión desarrolle sus propias capacidades e invierta más en defensa puede que sea deseable para EE. UU. en un contexto en el que los mayores retos geopolíticos están localizados en la región del Indo-Pacífico y no tiene voluntad de centrarse en los problemas que conciernen a Europa,<sup>47</sup> como el Norte de África u Oriente Medio: que los europeos tienen que hacer más en defensa es un reclamo norteamericano desde hace años.

---

<sup>42</sup> «Achieving strategic autonomy while preserving an open economy», *non-paper* de la República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Letonia, Lituania, Malta, Países Bajos, Eslovaquia, España y Suecia, documento interno, 2021.

<sup>43</sup> Los IPCEI tienen que ser excepcionales por naturaleza y atender un fallo del mercado.

<sup>44</sup> Comisión Europea, «Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation», [COM(2020) 456 final].

<sup>45</sup> Kramp-Karrenbauer, «Europe Still Needs America», Politico, 2020, <https://www.politico.eu/article/europe-still-needs-america>.

<sup>46</sup> Dacobra Cerviño, F. J., «Autonomía estratégica europea: ni contigo, ni sin ti...». *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, N.º 13/2021, pp. 5-8.

<sup>47</sup> Aunque la llegada de Biden a la presidencia de Estados Unidos renueva la voluntad del país por potenciar el multilateralismo, en la arena geopolítica parece que la política estadounidense seguirá encaminada a contener a China (como muestran alianzas como el AUKUS), aun cuando momentáneamente, debido a la guerra de Ucrania se hayan incrementado las capacidades estadounidenses en suelo europeo.

Sea como fuere, las discrepancias llevaron al Consejo Europeo a adoptar una serie de Conclusiones que adecuaron todas las sensibilidades. Las Conclusiones del Consejo de 1 y 2 de octubre de 2020 (EUCO 13/20) convirtieron el concepto de autonomía estratégica en un elemento central del mercado interior, la política industrial y el sector digital, pero siempre ligada a un mercado abierto al exterior. El detalle de mantener una economía abierta se ve en el párrafo 3, y en el párrafo 5 especifica que se ha de buscar «una política industrial europea ambiciosa para que su industria sea más sostenible, más ecológica, más competitiva a escala mundial y más resiliente. El Consejo Europeo invita a la Comisión a que localice los casos de dependencia estratégica, especialmente en los ecosistemas industriales más sensibles como en el ámbito de la salud, y proponga medidas para la reducción de dichas dependencias, en particular mediante la diversificación de las cadenas de producción y suministro, la constitución de reservas estratégicas y el fomento de la producción y la inversión en Europa».<sup>48</sup>

Profundizando en el concepto de autonomía estratégica, en las Conclusiones del Consejo de Competitividad del 13 de noviembre, además de reafirmar las Conclusiones del Consejo,<sup>49</sup> en el párrafo 5 dice que «el liderazgo tecnológico, basado en la investigación, la transferencia de conocimientos y la innovación, la especialización inteligente, la sostenibilidad, el fortalecimiento de las cadenas de valor europeas y la seguridad del suministro de materias primas<sup>50</sup> en Europa son requisitos previos para un mayor nivel de resiliencia de la industria europea». En este sentido, el Consejo invita a la Comisión a «identificar las dependencias estratégicas y proponer medidas para reducirlas», por lo que se evidencia que el concepto de autonomía estratégica no consiste solo en identificar y reducir las dependencias de la UE, sino de proponer políticas que aumenten las capacidades europeas.

Desde este punto en adelante, aun sin una definición clara, el concepto de autonomía estratégica abierta ganó un impulso tremendo dentro del mundo académico y las instituciones europeas,<sup>51</sup> así como en la presidencia francesa del Consejo. Una de las definiciones más completas podría ser la que aportó la Comisión en su documento *Strategic dependencies and capacities* [SWD (2021)352 final]: «La autonomía estratégica europea (abierta) puede definirse como la capacidad de dar forma al nuevo sistema de gobernanza económica y política mundial y desarrollar relaciones bilatera-

---

<sup>48</sup> Consejo De La Unión Europea, «Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (1 y 2 de octubre de 2020) - Conclusiones», (EUCO 13/20), pp. 2-3.

<sup>49</sup> Consejo De La Unión Europea, «A recovery advancing the transition towards a more dynamic, resilient and competitive European industry», (13004/2020).

<sup>50</sup> Este compromiso se cumplirá, sobre todo, mediante la implantación de un Plan de Acción de Materias Primas Críticas.

<sup>51</sup> Junto a este concepto, hay otros que han sido utilizados de manera regular a la hora de analizar las dependencias de la UE o la propia visión del sujeto que lo cita, como por ejemplo soberanía europea o soberanía tecnológica.

les mutuamente beneficiosas, al tiempo que se protege a la UE de prácticas injustas y abusivas». Por lo tanto, la autonomía estratégica no trata de ser autosuficiente, sino de reducir las dependencias externas en áreas estratégicas donde las vulnerabilidades podrían comprometer la autonomía de la UE, lo que es compatible con la apertura y el multilateralismo que forma parte intrínseca de la UE.<sup>52</sup> Esta visión refleja el deseo de la UE de fortalecer su resiliencia y sus valores, a la vez que mantiene la competitividad de sus industrias, y su apertura a nivel mundial. En otras palabras, describe el objetivo de asumir una mayor responsabilidad por su seguridad, reducir las dependencias unilaterales en áreas críticas y fortalecer su capacidad para establecer sus propias prioridades, a la vez que continúa apoyando el multilateralismo y una economía global abierta.<sup>53</sup> Así, un punto importante de la autonomía estratégica es la gestión de las interdependencias (dejando de lado el *reshoring* o el *nearshoring*), aspecto clave para conseguir una verdadera autonomía y que los flujos comerciales no se conviertan en instrumentos de coerción.<sup>54</sup>

Por último, la guerra de Ucrania ha evidenciado la necesidad de pasar el concepto de autonomía estratégica a la práctica con acciones concretas para formar la «Europa geopolítica», pues ha demostrado la vulnerabilidad europea en materia de defensa y de energía.<sup>55</sup> Los países europeos han probado una gran capacidad de unirse para hacer frente a los retos comunes, en este caso el de un conflicto armado en la propia frontera de la Unión que está produciendo efectos graves y perfila un futuro incierto. La UE en su conjunto ha adoptado hasta ahora nueve paquetes de sanciones contra Rusia, que teniendo en cuenta la anexión de Crimea de 2014 ha derivado en 1386 personas y 171 entidades sancionadas,<sup>56</sup> y a través del Fondo Europeo para la Paz se han destinado más de 3100 millones de euros (y 18000 millones se destinarán a lo largo de 2023) en ayudas a Ucrania. En este contexto, un momento clave para la autonomía estratégica y la seguridad de Europa fue la Declaración de Versalles que se produjo tras el Consejo Europeo de los días 10 y 11 de marzo de 2022, pues representó la voluntad política de adquirir mayores capacidades europeas en un contexto geopolítico adverso.

---

<sup>52</sup> Comisión Europea, «Strengthening the EU's contribution to rules-based multilateralism», [Join (2021)3 final], p. 16.

<sup>53</sup> Comisión Europea, «Questions and Answers: An open, sustainable and assertive trade policy», 2021.

<sup>54</sup> Fiott, D./Alcaro, R./Poitiers, N./Pugliein, J./Weil, P./Wolff, G., «European Sovereignty: Strategy and interdependence», European Union Institute for Security Studies, 2021, pp. 5-8.

<sup>55</sup> Para más información, véase: Agencia Internacional de la Energía, «How Europe Can Cut Natural Gas Imports from Russia Significantly within a Year», 2022. Consultado el 23/7/2022: <https://www.iea.org/news/how-europe-can-cut-natural-gas-imports-from-russia-significantly-within-a-year>.

<sup>56</sup> Consejo De La Unión Europea, «cómo funcionan las sanciones de la UE contra Rusia», 2022. Consultado el 23/6/2022: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/>

En él se establecen varios puntos para avanzar en la autonomía estratégica: el aumento de la inversión en capacidades de defensa «de forma colaborativa dentro de la UE», así como «estimular las inversiones colaborativas de los Estados miembros en proyectos conjuntos y la adquisición conjunta de capacidades de defensa».<sup>57</sup> El Consejo abogó por eliminar gradualmente la dependencia del gas, el petróleo y el carbón rusos, aún más importante tras la paralización del flujo energético a Europa, y por reducir las dependencias en los campos de materias primas críticas, semiconductores, salud, tecnología digital y alimentos. Además, el Consejo mostró una unidad renovada en sus reuniones del 24 y 25 de marzo de 2022, donde respaldó la Brújula Estratégica para la política de seguridad y defensa de la UE hasta 2030.<sup>58</sup>

Esta puede considerarse una herramienta para guiar la implementación de la Estrategia Global de 2016 e identificar las amenazas para la Unión, al mismo tiempo que establece un plan de acción; en ella podemos encontrar solo una referencia a la autonomía estratégica, en la que se señala que «la presente Brújula Estratégica reforzará la autonomía estratégica de la UE y su capacidad para trabajar con los socios a fin de proteger los valores e intereses de la Unión».<sup>59</sup> Junto a este documento, el plan REPowerEU puede ser uno de los ejes por los que abordar la autonomía estratégica en este momento crítico para el proyecto europeo procurando un salto hacia la autonomía en materia energética; de todos modos, aunque se haya avanzado sustancialmente en la reflexión sobre la necesidad de una mayor resiliencia europea, se ha constatado que la autonomía estratégica supone un objetivo a largo plazo, una orientación para guiar las políticas europeas que por el momento está lejos de materializarse.

### 3. EL CONCEPTO DE SOBERANÍA EUROPEA

El concepto de soberanía europea forma parte del debate político europeo en relación a las capacidades que ha de tener la Unión, dentro del sistema de gobernanza multinivel que la caracteriza,<sup>60</sup> para fortalecer el rol que esta tiene que desempeñar. Aunque no tiene una clara definición y su utilización ha sido cuestionada, no es menos cierto que ha ido cobrando fuerza en el discurso de algunos actores clave en la escena europea, por lo que profundizar en lo que supone para el desarrollo de la integración europea y el contexto geopolítico actual resulta de gran importancia. El concepto fue bautizado por el presidente francés Emmanuel Macron en un discurso

---

<sup>57</sup> Comisión Europea, «Informal meeting of the Heads of State or Government», 2022, pp. 3-4.

<sup>58</sup> Consejo De La Unión Europea, «Reunión del Consejo Europeo (24 y 25 de marzo de 2022) – Conclusiones», (EUCO 1/22), p. 3.

<sup>59</sup> Consejo De La Unión Europea, «Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales», (7371/22), p. 13.

<sup>60</sup> Pérez Calvo, A., «Las transformaciones estructurales del Estado-nación en la Europa comunitaria», *Revista de Estudios Políticos*, N.º 99/1998, pp. 9-12.



de 2017 en la Universidad de la Sorbona, donde habló de una «soberanía europea», que definió como «nuestra capacidad de existir en el mundo tal como existe actualmente, para defender nuestros valores y nuestros intereses».<sup>61</sup>

Desde entonces, el término ha cobrado importancia y ha conectado con el deseo de fortalecer las capacidades de la Unión, como destacó el expresidente de la Comisión Jean-Claude Juncker en el Estado de la Unión de 2018, donde identificó «la hora de la soberanía europea».<sup>62</sup> Cuatro años después, en su discurso en vísperas del Brexit, el 31 de enero de 2020, el presidente Macron volvió a mencionar que es consciente de que «Europa solo puede seguir avanzando si la reformamos a fondo, para hacerla más soberana, más democrática, más cercana a sus ciudadanos y por lo tanto también más sencillo en su funcionamiento diario».<sup>63</sup> La presidencia francesa del Consejo de la UE por su parte potenció la idea de soberanía europea al convertirla en uno de sus ejes prioritarios de los seis meses de su mandato, y cobró más importancia tras la Declaración de Versalles del 11 de marzo de 2022, en el que se concluyó que era necesario «dar más pasos decisivos para construir nuestra soberanía europea, reducir nuestras dependencias y diseñar un nuevo modelo de crecimiento e inversión para 2030».<sup>64</sup>

Sin embargo, la soberanía es un concepto teórico, jurídico, así como una realidad sociopolítica, relacionado con la independencia de los Estados en tanto que sujetos de derecho internacional, categoría en la que no entraría la Unión Europea. Por lo tanto, su concepción se tendría que abordar desde el prisma de la transformación del Estado que ha acompañado al proceso de integración europea.<sup>65</sup> El concepto de soberanía, que proviene del término del latín *super omnia* (poder supremo) surgió en Europa para establecer un nuevo marco de autoridad política tras el convulso período de las Guerras de Religión. Dicho concepto se formó en las instituciones políticas y también en el mundo intelectual, y su definición clásica la ideó Jean Bodin en su obra *Los seis libros de la República*, donde definía la soberanía como «poder absoluto y perpetuo de una República», es decir, el poder que ejercía un soberano por derecho divino, en este caso identificado con el monarca.<sup>66</sup>

Se considera que tras la Paz de Westfalia de 1648 se empezó a establecer dicho principio en un sistema en el que el monarca como jefe de un Estado cada vez más centralizado, fue adquiriendo mayor capacitación para actuar en un territorio deli-

---

<sup>61</sup> Macron, E., «Initiative for Europe», Discurso en la Sorbona, 2017.

<sup>62</sup> Comisión Europea, «State of the Union Address 2018: The Hour of European Sovereignty», 2018: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_18\\_5808](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_18_5808)

<sup>63</sup> Presidencia De La República Francesa, «Plus que jamais nous avons besoin d'Europe.» Mensaje del presidente Emmanuel Macron en enero de 2020.

<sup>64</sup> Comisión Europea, «Informal meeting of the Heads of State or Government», 2022, p. 3.

<sup>65</sup> Ruiz-Rico Ruiz, G., «El proceso de 'europeización' del derecho constitucional: un nuevo reto metodológico para el siglo XXI». *Revista de Estudios Políticos*, N.º 117/2002, pp. 105-106.

<sup>66</sup> Lefebvre, M., «Europe as a power, European sovereignty and strategic autonomy: a debate that is moving towards an assertive Europe», *Fundación Robert Schuman - European issues*, N.º 582/2021, p. 5.

mitado, lo que constituiría la dimensión interna de la soberanía, al mismo tiempo que mantuviera su independencia de injerencias del exterior, lo que sería la dimensión externa de la soberanía.<sup>67</sup> Sin embargo, el concepto fue evolucionando a raíz de las revoluciones liberales, en particular la Revolución francesa, donde se produjeron alteraciones radicales en las fuentes de legitimación de los poderes públicos. Nuevas categorías de pensamiento, tales como la voluntad general o el pueblo adquirieron carta de naturaleza política, y la defensa de los derechos individuales del ciudadano tomó un carácter prioritario en los nuevos ordenamientos jurídicos. El rey dejó de ser fuente de un poder legítimamente heredado de Dios, situándose en su lugar la voluntad general de la nación o del pueblo, lo que llevó a la formación de la soberanía nacional, es decir, a la nación como fuente de autoridad del Estado.<sup>68</sup> A lo largo del siglo XIX emergieron diversas unidades calificadas como pueblo, comunidad o nación que aspiraron a convertirse en depositarios de la lógica de los derechos proclamados en la Revolución francesa.

Este modelo, que tuvo un gran éxito como eje vertebrador de los Estados, llevó sin embargo a Europa a la colisión entre los Estados-nación dos veces en el siglo XX. Por ello, tras el desastre de la Segunda Guerra Mundial, se puso en cuestión dicho modelo y se dio comienzo a un proceso radicalmente opuesto para limitar la soberanía de los Estados con la integración europea. Este modelo postsoberano se fundamenta en el hecho de que los Estados han ido cediendo progresivamente parcelas de su soberanía a unas instituciones europeas comunes y han debido adecuarse, en el ámbito político y en el normativo, a los esquemas regulativos de las nuevas organizaciones<sup>69</sup> para hacer frente a los retos que por sí solos no podrían resolver de manera satisfactoria, hecho aún más importante con la construcción del Estado del bienestar. Así, los Estados europeos se han ido embarcando en un proceso que ha establecido un sistema de interdependencias como marco de prosperidad y seguridad; actualmente la soberanía estatal comienza a no ser el principio constitutivo de la vida política en la Unión Europea.<sup>70</sup>

Este proceso de delegación de soberanía se ha realizado de manera paulatina desde el arranque de la integración, realizándose hasta la década de 1980 eminentemente en materia económica. Sin embargo, el desarrollo no simultáneo de múltiples vías de la UE para convertirse en un actor internacional autosuficiente ha enterrado la idea original de la Comunidad Europea de Defensa y la Comunidad Política Europea: que

---

<sup>67</sup> Aalberts, T. «The future of Sovereignty in Multilevel Governance Europe - A Constructive Reading», *Journal of Common Market Studies*, N.º 42/2004, pp. 23-26.

<sup>68</sup> Agirreazkuenaga, J. «Empoderando vidas y naciones resilientes desde el giro biográfico-local», *Cercles: revista d'història cultural*, N.º 22/2019, pp. 18-21.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>70</sup> Verellen, T., «European Sovereignty Now? A reflection on what it means to speak of “European sovereignty”», *European papers: a journal on law and integration*, Vol. 5, N.º 1/2020, p. 310.

un grado tan alto de puesta en común o incluso transferencia de soberanía exige la creación de una comunidad política.<sup>71</sup> Aunque desde la década de 1980, y sobre todo desde el Tratado de Maastricht, la integración haya asumido un carácter más político, los Estados no han querido ceder los aspectos nucleares de la soberanía a las instituciones europeas; la pérdida del poder público no se ha traducido en su adquisición completa por parte de la estructura supranacional que es la Unión Europea. El ámbito intergubernamental sigue teniendo un peso muy importante en la adopción de decisiones a nivel europeo, aunque en realidad los Estados no son plenamente soberanos en muchos aspectos ni capaces de gestionar muchos de los ámbitos por sí solos para el correcto funcionamiento de sus sociedades.<sup>72</sup> Por ello, el concepto de soberanía europea se refiere al nivel de soberanía o poder que debería de tener la Unión para actuar autónomamente en favor de los intereses de sus Estados miembros, teniendo en cuenta que el alcance de sus políticas será mayor en la medida en que disponga de más competencias, factor importante a tener en cuenta en un entorno geopolítico tan complejo como el actual.

Es por ello que cuando Macron lanzó el objetivo de la «soberanía europea», sus ideas claves fueron la defensa, la protección de las fronteras, la política exterior, la ecología, lo digital y la economía (con la industria y la política monetaria); según esta lectura, el camino hacia la independencia de los Estados europeos ya no pasa por la soberanía nacional sino por la cooperación europea. Esto pasa por ampliar el horizonte de la Unión, durante mucho tiempo de carácter económico, para abordar cuestiones reales de soberanía como la seguridad y defensa y la gestión de fronteras. Teniendo esto en cuenta, en abril de 2018 ante el Parlamento Europeo propuso organizar un debate europeo que permita a los ciudadanos decidir, ante las grandes convulsiones globales, si asumimos «una soberanía mayor» que la nacional, «una soberanía europea» complementaria de la nacional.<sup>73</sup> Esta noción de soberanía europea no se podría cimentar en la clásica concepción de la nación como titular de la soberanía, pues actualmente no podemos hablar de un *demos* europeo. Aun así, el propio proceso de *integration through law* otorga a la UE su propio estatus especial, sostenido por los tratados, y difícilmente comparable a otros casos. Este estatus especial se ha ido perfilando precisamente desde el ámbito del derecho, en el que, a pesar de las críticas sobre la autoridad estatal de la soberanía, se ha subrayado la autonomía de la propia Unión como sujeto para aplicar sus competencias, así como del derecho comunitario, y que

---

<sup>71</sup> Pérez Calvo, A., «Las transformaciones estructurales del Estado-nación en la Europa comunitaria», *Revista de Estudios Políticos*, N.º 99/1998, pp. 14-15.

<sup>72</sup> Lefebvre, M., «Europe as a power, European sovereignty and strategic autonomy: a debate that is moving towards an assertive Europe», *Fundación Robert Schuman - European issues*, N.º 582/2021, p. 6.

<sup>73</sup> Beltrán, S., «La soberanía europea en tierra de nadie», *Crónica Global*, 2022. Consultado el 16/6/2022: [https://cronicaglobal.elespanol.com/pensamiento/soberania-europea-tierra-nadie\\_598026\\_102.html](https://cronicaglobal.elespanol.com/pensamiento/soberania-europea-tierra-nadie_598026_102.html)

difiere del derecho internacional.<sup>74</sup> El derecho europeo prevalece sobre el derecho nacional y tiene efecto directo en los Estados miembros, según principios establecidos en una fase muy temprana por el Tribunal de Justicia de las Comunidades.<sup>75</sup>

No es casualidad que una de las pocas referencias que el TJUE haya hecho alguna vez al concepto de «soberanía» sea cuando, en los casos de *Van Gend & Loos* y *Costa v. Enel*, habla de la limitación de la soberanía nacional con miras a establecer un «nuevo orden jurídico».<sup>76</sup> Los poderes reales de los Estados europeos hoy son limitados, pues parten de una limitación de su soberanía a la Comunidad; estos han limitado sus derechos soberanos, aunque dentro de campos limitados, y han creado así un cuerpo de derecho que vincula tanto a sus nacionales como a ellos mismos. Desde su origen, el derecho de la UE tradicionalmente ha tenido un doble objetivo: primero, limitar la soberanía nacional y la concepción popular de la soberanía y, segundo, construir Europa a través del derecho.<sup>77</sup> Además, teniendo en cuenta las «competencias exclusivas» según los tratados (unión aduanera, política de competencia, política comercial, política monetaria de los Estados de la zona del euro y animales y vegetales marinos) y teniendo en cuenta el propio ordenamiento jurídico de la Unión, es posible ver un núcleo de soberanía europea, particularmente cierto para la política monetaria.

Sin embargo, no se nos ha de olvidar que el Tribunal Constitucional alemán reiteró en su decisión sobre el Tratado de Lisboa en 2009 (8 BVerfG, 2 BvE 2/08) que el Parlamento Europeo no representaba a un «pueblo europeo», lo que, en su opinión, justifica que el pueblo alemán mantenga el control de su economía, condiciones culturales y sociales de vida, que se consideran como la «autodeterminación democrática de un Estado de derecho», es decir, que la soberanía sigue siendo estatal. Aunque esto sea cierto en arreglo a la teoría constitucional, el Parlamento Europeo expresa la posición de los ciudadanos, según las tendencias políticas, y por lo tanto se puede interpretar su acción como una forma de opinión mayoritaria europea, una «voluntad general» europea. Por todo ello, la soberanía europea es un concepto a tener en cuenta, pues puede plantear un nuevo paradigma aplicable al proceso de integración europea y abrir nuevas vías para su progreso.<sup>78</sup>

---

<sup>74</sup> Gomes Canotilho, J. J., «Principios y nuevos constitucionalismos: el problema de los nuevos principios», *Revista de derechos constitucional europeo*, N.º 14/2020, pp. 328-329.

<sup>75</sup> Verellen, T., «European Sovereignty Now? A reflection on what it means to speak of “European sovereignty”», *European papers: a journal on law and integration*, Vol. 5, N.º 1/2020, pp. 309-312.

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> Lefebvre, M., «Europe as a power, European sovereignty and strategic autonomy: a debate that is moving towards an assertive Europe», *Fundación Robert Schuman - European issues*, N.º 582/2021, pp. 6-7.

<sup>78</sup> Heine, S., «European sovereignty and federalism: a necessary alliance to rescue political agency», *Oxford University Politics Blog*, 2015. Consultado el 14/5/2022: <https://blog.politics.ox.ac.uk/european-sovereignty-and-federalism-a-necessary-alliance-to-rescue-political-agency/>

#### 4. MARCO NORMATIVO DE LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR GEOPOLÍTICO

La acción de la Unión Europea como actor geopolítico está determinada por los tratados que le otorgan las competencias de las que dispone, por lo que la cuestión de una mayor autonomía estratégica europea está indisolublemente ligada al futuro desarrollo de la integración de la UE. Con la actual configuración de las competencias para actuar en el ámbito de política exterior, la Unión tiene varias limitaciones en su acción, pues a pesar de que ciertas competencias que afectan al poder geopolítico están en sus manos, los ámbitos que más conciernen al núcleo de la soberanía estatal siguen estando en manos de los Estados miembros, sobre todo en materia de seguridad y defensa. Sin entrar en las implicaciones que pueden tener las conclusiones extraídas de la Conferencia Sobre el Futuro de Europa o varias declaraciones de líderes europeos sobre la reforma de los tratados,<sup>79</sup> es vital analizar el marco actual para entender la acción exterior de la Unión.

Lo primero que hay que observar en la acción exterior de la Unión Europea es que hay una clara distinción entre las diferentes esferas de actuación (economía, defensa...), por lo que, mientras otros países pueden llevar a cabo sus distintas políticas con el fin de aumentar su poder geopolítico, la UE se ve limitada en ese aspecto. Por otra parte, de acuerdo a los tratados que la sustentan, la Unión vincula su acción exterior a los principios de la Unión, delimitados en el artículo 2 y el 3.5 del TUE,<sup>80</sup> así como a velar por su seguridad, independencia e integridad (artículo 21.2 del TUE), por lo que la autonomía estratégica también debe incorporar estos objetivos y valores. Estas disposiciones, además de dotar de mayor coherencia y unidad a la acción exterior de la UE, determinan su orientación<sup>81</sup> y prevén la posibilidad de tejer asociaciones con terceros países u organizaciones que compartan los principios mencionados, aunque esas capacidades estén mayormente en manos del Consejo.

En el ámbito de las competencias para la actuación internacional, por una parte, la UE tiene competencias exclusivas, sobre todo en áreas relacionadas con la eco-

---

<sup>79</sup> El presidente Macron, el antiguo primer ministro italiano Mario Draghi y otros líderes europeos han establecido su visión favorable al respecto.

<sup>80</sup> «En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas».

<sup>81</sup> «La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional» (artículo 21.1.1 TUE).

nomía: entre las que afectan de manera importante a la autonomía estratégica, se puede destacar que la política comercial común es una de las políticas exclusivas de la UE, anclada en los artículos 206 y 207 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Asimismo, en virtud de los artículos 119 a 144, 219 y 282 a 284 del TFUE, así como el protocolo número 4 del Tratado de Lisboa sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, tiene sendas competencias para establecer la política monetaria de la eurozona, esencial para aumentar la resiliencia de las economías europeas. Después están las competencias compartidas, es decir, aquellas áreas que pueden ser objeto de propuestas legislativas por la propia Unión o por los Estados miembros. Por ejemplo, la UE tiene competencias para regular el mercado interior a través de los artículos 4 (apartado 2), 26, 27, 114 y 115 del TFUE, con el fin de aumentar su resiliencia económica. En el área del medio ambiente, los artículos 11, 191 y 193 del TFUE le otorgan el poder de actuar en todos los ámbitos de este área,<sup>82</sup> como la contaminación del aire y el agua, la gestión de residuos y el cambio climático, aunque se vea limitada por la subsidiariedad y la necesidad de unanimidad en el Consejo. Otra competencia sensible para el área geopolítica sería el de la migración, sustentada por los artículos 79 y 80 del TFUE, que necesita la cooperación de los Estados miembros para implementarla.<sup>83</sup>

Por último, se encuentran las políticas que son competencia exclusiva de los Estados, pues sólo ellos pueden legislar en estas materias y la UE se limita a ayudar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros. En este ámbito, la política industrial ha cobrado una gran importancia en la búsqueda de la autonomía estratégica, como se ha visto en la Nueva Estrategia Industrial de 2020 [COM (2020) 102 final] y la actualización de la Nueva Estrategia Industrial de 2021 [COM (2021) 350 final]. La actuación en el ámbito de la industria tiene base en el Artículo 173 del TFUE, según el cual «la Unión y los Estados miembros asegurarán la existencia de las condiciones necesarias para la competitividad de la industria de la Unión». Sin embargo, la UE tiene competencias especiales que le permiten desempeñar un papel específico o ir más allá de lo normalmente establecido en los tratados, como es el caso de la aplicación de la Política Exterior y de Seguridad Común.

La acción exterior de la Unión Europea en materia de defensa se basa en la Política Exterior y de Seguridad Común, y como parte integral de la misma, la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) desde el Tratado de Lisboa de 2009 (anteriormente, desde el Tratado de Ámsterdam se conocía como Política Europea de

---

<sup>82</sup> No es casualidad que el Pacto Verde Europeo reúna un núcleo de competencias importante de la Unión como es la economía con el medio ambiente para lanzar un profundo programa de transformación ecológica y económica.

<sup>83</sup> Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, 2010 (C 83/47).

Seguridad y Defensa), donde se dotó a la Unión de personalidad jurídica (artículo 47 del TUE) y de una estructura institucional para su acción exterior (artículo 21.1 del TUE), relanzando su rol internacional.<sup>84</sup> Además, creó el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y actualizó la Política Común de Seguridad y Defensa como una de sus políticas más importantes. Tanto la PESC como la PCSD tienen un largo recorrido hasta su actual formación, el primero como política exterior particular de la UE desde el Tratado de Maastricht (que ha ido adquiriendo competencias), y el segundo como política de desarrollo autónomo de la seguridad europea.<sup>85</sup>

El punto de partida del marco regulatorio lo encontramos en las disposiciones generales relativas a la acción exterior, los artículos 21 y 22, Capítulo I del Título V del TUE que son aplicables también al ámbito PESC en virtud del artículo 23. En el TFUE, la acción exterior de la Unión se regula en la quinta parte, desde los artículos 205 a 222, y se aplican también los artículos 346 y 347 de la séptima parte.<sup>86</sup> La PESC se encuentra en el TUE, entre los artículos 21 y 46 según la versión revisada de Lisboa, y a la PCSD, se la reconoce desde el Tratado de Lisboa como parte integrante de la PESC (Sección 2.º del Capítulo 2, Título V del TUE, artículos 42 a 46), así como en los Protocolos número 1, 10 y 11 y en las Declaraciones 13 y 14. La Unión dirige la PCSD (artículo 25 TUE) definiendo sus orientaciones generales, adoptando decisiones (incorpora la distinción entre estrategias comunes, posiciones comunes y acciones comunes) y compartiendo sus objetivos con los de la PESC para ofrecer a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares.<sup>87</sup>

La característica principal de la PESC y de la PCSD es su naturaleza intergubernamental, donde rige la regla de la unanimidad (art. 42 del TUE), por lo que el aspecto clave del proceso de toma de decisiones reside en la voluntad política de los Estados miembros que carecen de una cultura estratégica común; el consenso es un factor limitante que condiciona la posición y la actuación de la Unión en materia de la PESC y la PCSD. Aun así, existen algunas excepciones relativas a la Agencia Europea de Defensa (artículo 45 del TUE) y a la Cooperación Estructurada Permanente (artículo 46 del TUE), para las que se aplica la votación por mayoría cualificada. A lo anterior debe añadirse lo establecido en el artículo 26.1 del TUE, donde se prevé que el Consejo Europeo defina los intereses estratégicos, los objetivos y las orienta-

---

<sup>84</sup> Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, 2010 (C 83/13).

<sup>85</sup> Benedicto Solsona, M. A./Molina García, M. J., «Autonomía estratégica bajo el prisma de la Estrategia Global Europea: directrices de su marco regulatorio», *Cuadernos europeos de Deusto*, N.º 62/2020, p. 78.

<sup>86</sup> Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, 2010 (C 83/47).

<sup>87</sup> Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, 2010 (C 83/13).

ciones generales de la PESC.<sup>88</sup> Del mismo modo, hay que reseñar que la Comisión Europea no tiene un mandato para la política militar y de defensa: la base legal para sus actividades relacionadas con el Fondo Europeo de Defensa no son los contenidos del TFUE asociados con la política exterior, sino más bien los artículos 173, 182, 183 y 188 (en el área de investigación) de dicho tratado que se relacionan con las actividades económicas, específicamente para mejorar la innovación industrial y de competencia.<sup>89</sup>

Sin embargo, muchos de los instrumentos que dispone la Unión en materia de defensa no han sido utilizados hasta la formulación de la Estrategia Global y el cambio de enfoque respecto a los retos globales<sup>90</sup> y su consiguiente apuesta por el desarrollo de medios más coercitivos. Muestra de ello fue el impulso a la Cooperación Estructurada Permanente en virtud de los artículos 42.6 y 46 y el Protocolo 10 del TUE, a lo que se añade que el 11 de diciembre de 2017, el Consejo adoptó la Decisión 2017/2315, como marco para integrar los ejércitos europeos y realizar misiones conjuntas.<sup>91</sup> A través de la puesta en marcha de este marco voluntario, se ha pasado del intergubernamentalismo a la cooperación, y de la unanimidad a la mayoría para decidir los asuntos centrales de esta política. Asimismo, ha habido otros avances en el desarrollo de la autonomía estratégica en el ámbito de los tratados y que afecta a la seguridad colectiva de los Estados miembros. Una de ellas es la cláusula de asistencia mutua, la clave de la alianza defensiva europea, regulada desde el Tratado de Lisboa en el artículo 42.7<sup>92</sup>: «si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros».<sup>93</sup>

No obstante, este artículo plantea ciertos problemas, pues no existen mecanismos reglados que indiquen su intrínseco carácter militar o la manera de prestarse esa ayu-

---

<sup>88</sup> Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, 2010 (C 83/13).

<sup>89</sup> Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, 2010 (C 83/47).

<sup>90</sup> Benedicto Solsona, M. A./Molina García, M. J., «Autonomía estratégica bajo el prisma de la Estrategia Global Europea: directrices de su marco regulatorio», *Cuadernos europeos de Deusto*, N.º 62/2020, p. 62.

<sup>91</sup> Consejo De La Unión Europea, «Decisión del Consejo de 11 de diciembre de 2017 por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se fija la lista de los Estados miembros participantes», (2017/2315), pp. 1-3.

<sup>92</sup> Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, 2010 (C 83/13).

<sup>93</sup> Benedicto Solsona, M. A./Molina García, M. J., «Autonomía estratégica bajo el prisma de la Estrategia Global Europea: directrices de su marco regulatorio», *Cuadernos europeos de Deusto*, N.º 62/2020, p. 85.



da, lo que dificulta su ejecución y ha producido una evidente carencia en el desarrollo regulatorio propio en cuanto a aplicación. Así, a pesar de ser una cláusula defensiva en la que los Estados deben ayudar con todos los medios a su alcance, puede que algunos países neutrales no excedan el umbral de la mera solidaridad política, y quienes son también miembros de la OTAN se ajusten a compromisos adquiridos dentro de la Alianza.<sup>94</sup> Utilizada solamente por Francia después de los ataques yihadistas de 2015, esta cláusula convive con la cláusula de solidaridad mutua reglada en el artículo 222 del TFUE, de carácter civil, donde se indica que «la Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano».

Por último, potenciar algunos artículos del Tratado de Lisboa poco (o directamente no) utilizados, podría aumentar la autonomía estratégica de la Unión incluso en el marco actual. En el ámbito de la PESC, aunque nunca se haya utilizado, para establecer un mecanismo de toma de decisiones más eficiente, se podría usar el artículo 31.3 del TUE y activar la cláusula pasarela por el Consejo Europeo para habilitar votaciones que utilicen el sistema de votación de mayoría cualificada. Otro artículo que en este caso no ha sido utilizado mucho sería el 24.3 del TUE, concretamente el tercer subpárrafo, para aumentar el presupuesto de la PESC e introducir evaluaciones del impacto de dicha política. El artículo 42.2 del TUE, no utilizado todavía, establece el camino progresivo para una «defensa común», lo que podría beneficiar enormemente la autonomía estratégica europea.<sup>95</sup> En el ámbito económico, el no utilizado artículo 138.1 del TFUE podría ayudar en la creación de nuevos grupos de trabajo para fortalecer la Coordinación del Eurogrupo sobre aspectos externos (por ejemplo, representación del FMI), y dentro de la política energética (competencia compartida entre los Estados y la UE), los artículos 2 y 194.1(b) pueden contribuir a la adopción de normas comunes sobre la combinación energética de la UE, a establecer un impuesto sobre la energía en toda la UE para desalentar el uso de fuentes de energía con altas emisiones de gases de efecto invernadero y la plena integración del mercado energético de la UE.<sup>96</sup>

## 5. VULNERABILIDADES DE LA UNIÓN EUROPEA

A la hora de analizar la autonomía estratégica de la Unión Europea, es imprescindible examinar las dependencias y las vulnerabilidades que padecen los 27 Estados. Aunque la Unión disponga del mercado más grande en el mundo, la construcción de

---

<sup>94</sup> Díaz Rodríguez, J., «La Política Común de Seguridad y Defensa de la UE: una renovada estrategia para un nuevo escenario europeo y global», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, N.º 65/2018, pp. 7-8.

<sup>95</sup> Bassot, E., «Unlocking the potential of the EU Treaties An article-by-article analysis of the scope for action», European Parliamentary Research Service, 2019, pp. 15-19.

<sup>96</sup> *Ibid.*, pp. 18-21.

las interdependencias a nivel global puede resultar peligrosa en un contexto de gran rivalidad geopolítica, por lo que es necesario estudiar las áreas que pueden conllevar a un debilitamiento de la capacidad de acción de la UE.

### 5.1. Seguridad y defensa

En el ámbito de la defensa, hay que tener en cuenta que la seguridad de Europa Occidental desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, y sobre todo desde la creación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte en 1949, se ha sustentado en el liderazgo del poderío militar de Estados Unidos, lo que contribuyó a dejar en un segundo plano el desarrollo militar europeo. Aunque el debate sobre el desarrollo de las capacidades europeas ha surgido en el seno de la Unión (con sus detractores, sobre todo en el Este de Europa, y sus partidarios, eminentemente Francia), la postura estadounidense y las evidentes vulnerabilidades parecen generar un mayor consenso sobre la necesidad de ese desarrollo, donde la Unión presenta notables deficiencias.<sup>97</sup>

Estados Unidos proporciona alrededor del 50% de los equipamientos y capacidades esenciales para las misiones en el marco de la OTAN, por lo que este país, por sí solo, cubre los cuellos de botella y vacíos existentes en la defensa europea en aspectos clave como: el reabastecimiento aéreo, municiones de precisión guiada, inteligencia, vigilancia y reconocimiento, control y comando, defensa aérea y ciberseguridad.<sup>98</sup> Hay un gran desfase entre los Estados Unidos y la Unión Europea, pues el primero copa el 81% del valor de los contratos en Europa, mientras que Europa solo el 19% de los contratos armamentísticos norteamericanos. La industria de defensa europea está mayormente en manos de los Estados más grandes, y aunque históricamente han estado a la vanguardia del I+D+i, desarrollando aplicaciones con un solo uso (militar) o dual (civil-militar), la falta de inversión en innovación en las últimas décadas ha tenido consecuencias negativas.<sup>99</sup>

A pesar de que el gasto total conjunto en defensa se encuentra entre los más altos del mundo (200000 millones de euros anuales en el conjunto de la Unión, 1,5% del PIB), la UE sufre de ineficiencias debido a la duplicación, la falta de interoperabilidad y las brechas tecnológicas respecto a otras potencias globales;<sup>100</sup> ningún Estado europeo puede sostener unas capacidades militares e industriales plenas. La complejidad del panorama geopolítico internacional requiere de una base tecnológica e industrial relativamente avanzada, lo que varía entre los Estados miembros: Francia es el país

---

<sup>97</sup> Antonini, C., «Las industrias de defensa europeas desde una perspectiva europea», Publicaciones de Defensa, 2003, pp. 31-32.

<sup>98</sup> Verdes-Montenegro, F. J., «La autonomía estratégica de la Unión Europea: ¿en qué lugar queda América Latina?», *Documentos de trabajo (Fundación Carolina): Segunda época*, N.º 65/2022, p. 10.

<sup>99</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>100</sup> Comisión Europea, «European Defence Action Plan», [COM(2016) 950 final], p. 3.

con la industria de defensa más fuerte, al que le sigue Alemania y luego Italia, Suecia y España. Las compañías más fuertes a nivel europeo son EADS, Leonardo y Thales, que reúnen dos tercios de los ingresos en el sector.<sup>101</sup> Las empresas de defensa europeas a gran escala operan a nivel mundial, con una participación de aproximadamente el 24% entre las 100 principales empresas de defensa del mundo en 2017. Esto representa una disminución del 5% en comparación con 2002, cuando su participación total era del 29%, mientras que empresas no occidentales han duplicado su porcentaje de participación, del 9% al 19%.<sup>102</sup> Los Estados miembros siguen siendo los principales compradores de productos industriales de defensa nacionales, pues es un área intensiva en tecnología e innovación y con posibles efectos positivos sobre otros sectores económicos. Las empresas más grandes dependen de una red de proveedores más amplia que las pymes europeas por sí solas; estos últimos, con algunas excepciones, operan localmente y siguen dependiendo en gran medida de las empresas a gran escala a las que suministran.<sup>103</sup>

Los proyectos conjuntos de colaboración y la contratación conjunta siguen siendo la excepción, a pesar de los objetivos acordados en común y las disposiciones legales de la UE existentes. En 2017, solo el 9% de la I+D+i fue colaborativa, muy por debajo del objetivo del 20% acordado por los Estados miembros de la UE en la Agencia Europea de Defensa (EDA) y en la OTAN. Del mismo modo, sólo el 17%, frente al objetivo del 35%, representó la adquisición colaborativa de equipos. Más del 80% de la contratación pública de defensa sigue siendo nacional y los Estados miembros siguen basándose en el artículo 346 del TFUE para justificar la contratación pública nacional, cuando esta disposición debe considerarse una excepción y no una forma de justificar las prácticas dominantes.<sup>104</sup>

El mercado de defensa en Europa está fragmentado, con demandas nacionales insuficientes para obtener las economías de escala asociadas a estos desarrollos, a la vez que se ha generado una innecesaria duplicidad de medios productivos. Por otra parte, la escasez de proveedores nacionales ha conducido a situaciones de monopolio que pueden haber facilitado posiciones de abuso de mercado con un efecto negativo sobre la calidad y el precio final. Este problema solo se ha superado en los casos más extremos, como es el del sector aeronáutico, donde las elevadas inversiones

---

<sup>101</sup> Martí Sempere, C., «Capacidades militares», en *La defensa europea y la defensa de Europa*, Diego López Garrido (ed.), Fundación Alternativas, 2022, pp. 67-68.

<sup>102</sup> Anghel, S./Immenkamp, B./Lazarou, E./Saulnier, J. L./Wilson, A. B., «On the path to “strategic autonomy”: The EU in an evolving geopolitical environment», European Parliamentary Research Service, 2020, p. 41.

<sup>103</sup> Antonini, C., «Las industrias de defensa europeas desde una perspectiva europea», Publicaciones de Defensa, 2003, pp. 36-37.

<sup>104</sup> Anghel, S./Immenkamp, B./Lazarou, E./Saulnier, J. L./Wilson, A. B., «On the path to “strategic autonomy”: The EU in an evolving geopolitical environment», European Parliamentary Research Service, 2020, p. 40.

que se precisan han obligado a la creación de programas internacionales en los que participan varios Estados miembros.<sup>105</sup> El sector aeroespacial y el electrónico tienen un catálogo de productos más globalizado y diversificado en comparación con las empresas del sector terrestre y naval que tienen un catálogo más especializado. En ciberdefensa (así como en otras áreas tecnológicas como las nanotecnologías o redes de sensores) Europa depende de equipos norteamericanos, lo que supone un problema, pues las capacidades técnicas e industriales en este sector son claves para la capacidad operativa.<sup>106</sup>

## 5.2. Cadenas globales de suministro y materias primas

En cuanto a las cadenas de suministro, otro de los aspectos clave para la autonomía estratégica, los efectos económicos y sociales que ha generado la pandemia del Covid-19 en los países europeos, que se contagiaron al ámbito del comercio y la inversión internacional, ha llevado a replantearse la dependencia de Europa en las cadenas globales de valor y a valorar en qué medida resultaría plausible explorar nuevas posibilidades de autonomía estratégica en el continente. Un *shock* como el que supuso el Covid-19, en el que se paró por completo la producción y detuvo las cadenas internacionales de suministro, puso en cuestión la autonomía productiva de las economías.<sup>107</sup> Asimismo, el auge del proteccionismo y los problemas en el funcionamiento logístico del comercio podrían llevar al cuestionamiento del proceso de globalización, alentado por la ralentización de los intercambios económicos globales y la consiguiente dificultad de producción y aumentos de costos.

Esto ha llevado a repensar a la Unión en su conjunto, históricamente defensora del sistema de interdependencias globales, sobre la necesidad de contar con capacidades productivas propias y autosuficientes, que sean robustas para reducir el riesgo de la falta de abastecimiento y satisfacer la demanda nacional de productos esenciales. Este debate está ligado a la autonomía estratégica y la reindustrialización,<sup>108</sup> así como al reto de la sostenibilidad y digitalización que abordan los países europeos,<sup>109</sup> pues en un entorno geopolítico cada vez más hostil, de guerras comerciales entre EE. UU. y China, es necesario abordar el debate de un cambio del modelo económico en Europa después de décadas de desindustrialización. En este sentido, la revisión de la Política Comercial de 2021 describió la resiliencia de las cadenas de suministro como «un

---

<sup>105</sup> Antonini, C., «Las industrias de defensa europeas desde una perspectiva europea», Publicaciones de Defensa, 2003, pp. 49-50.

<sup>106</sup> Martí Sempere, C., «Capacidades militares», en *La defensa europea y la defensa de Europa*, Diego López Garrido (ed.), Fundación Alternativas, 2022, pp. 68-70.

<sup>107</sup> Álvarez, I./Martín, V., «Cadenas de valor en Europa y autonomía estratégica», *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, N.º 916/2020, pp. 186-187.

<sup>108</sup> Comisión Europea, «Por un renacimiento industrial europeo», [SWD (2014) 14 final].

<sup>109</sup> Comisión Europea, «A New Industrial Strategy for Europe», [COM (2020) 102 final].

pilar del impulso de la Unión Europea hacia una autonomía estratégica abierta». <sup>110</sup> El proceso de integración europea en estas cadenas ha sido alimentado durante décadas por la globalización, fenómeno que ahonda en la fragmentación internacional de los procesos productivos, motivados por la búsqueda de mayores niveles de eficiencia y fomentados por las innovaciones organizacionales. <sup>111</sup> La economía europea se ha favorecido por la disminución de los costes de transporte, inversiones y barreras comerciales, los beneficios de las economías de escala y el empuje de nuevas tecnologías y comunicaciones. Además, ha llevado a empresas y países a especializarse en las etapas productivas en las que tienen ventajas comparativas, por lo que, las cadenas se han desarrollado con etapas de producción cada vez más numerosas ubicadas en diferentes regiones para un producto final. <sup>112</sup>

Aun así, los beneficios de unas cadenas de suministro tan largas pueden estar acabándose, ya que desde hace al menos una década han experimentado un cambio paulatino hacia un acortamiento. Un análisis de la participación promedio del contenido de valor agregado extranjero en las exportaciones brutas, que es una forma de medir la participación en las cadenas de valor globales, ha evidenciado que este acortamiento de las cadenas de suministro comenzó en 2012 para los bienes y en 2016 por servicios. De hecho, la distancia media del abastecimiento de insumos ha disminuido en un 9%, de 2308 km a 2099 km, desde 2012. <sup>113</sup> Históricamente, la fragmentación productiva y el comercio de bienes ha estado centrado en Asia, Norteamérica y Europa, nodos principales de las cadenas regionales de valor. No obstante, desde la crisis de 2008, las cadenas se han acortado, predominando la proximidad geográfica: en ese proceso Europa ha perdido peso en las exportaciones a terceros países. <sup>114</sup> Entre los factores que posiblemente están contribuyendo a dicho debilitamiento se encuentran las políticas proteccionistas, el menor nivel de fragmentación de la producción de manufacturas en China y la disminución de las ventajas laborales que ofrecen algunos países emergentes asiáticos, lo que, junto a la aparición de ciertos avances técnicos y el aumento de los costos por los problemas logísticos, está dando lugar a un cambio de las cadenas de suministro a escala global, y como no, en Europa.

Por aportar algunos datos, en comparación con los principales países exportadores, la participación europea en las cadenas globales de valor es relativamente inferior,

---

<sup>110</sup> Comisión Europea, «Trade Policy Review - An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy», [COM (2021) 66 final], p. 6.

<sup>111</sup> Sanahuja, J. A., «El Pacto Verde, Next Generation EU y la nueva Europa geopolítica», *Documentos de trabajo (Fundación Carolina): Segunda época*, N.º 63/2022, p. 16.

<sup>112</sup> Álvarez, I./Martín, V., «Cadenas de valor en Europa y autonomía estratégica», *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, N.º 916/2020, p. 188.

<sup>113</sup> Fabry, E./Veskoukis, A., «Strategic Autonomy in Post-Covid Trade Policy: How Far Should We Politicise Supply Chains?», *IAI Papers*, Vol. 21, N.º 33/2021, p. 5.

<sup>114</sup> Álvarez, I./Martín, V., «Cadenas de valor en Europa y autonomía estratégica», *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, N.º 916/2020, p. 192.

concretamente del 26,9% (es del 31,7% en el caso de Estados Unidos o del 37,6% en el de Japón). El principal país proveedor de inputs es Estados Unidos, pues en el año 2015 fue el origen del 21,7% del contenido importado, mientras que China fue responsable del 12,4% del valor agregado extranjero contenido en las exportaciones de la UE, país este que además ha duplicado su peso desde 2005. A pesar de ello, el mercado intracomunitario es el origen de más del 40% del valor extranjero de las exportaciones,<sup>115</sup> aunque China está ganando una influencia cada vez mayor en los últimos Estados en ingresar a la UE, que tienen una conexión más fuerte con las redes globales comparado con el eje alemán manufacturero y el centro de Europa. Asimismo, la dependencia importadora es mayor en aquellas actividades manufactureras intensivas en materias primas (coque y productos refinados del petróleo; metales básicos y productos metálicos fabricados), aunque también es relevante en determinadas actividades manufactureras con un contenido tecnológico elevado (computadoras, equipos electrónicos y eléctricos, productos químicos y farmacéuticos y equipo de transporte).<sup>116</sup>

A pesar de todo, aunque una disrupción no tan grande puede afectar de manera significativa a la economía europea, en general, como concluye la revisión de la Política Comercial de la Comisión respecto al *shock* que supuso el Covid-19 en cuanto a las cadenas de suministro: «La primera lección que se extrae de la crisis es que la mayoría de las cadenas de suministro han demostrado una resiliencia notable».<sup>117</sup> Incluso el temor a la escasez de alimentos no se materializó, y la mayoría de las empresas pudieron reanudar la producción una vez que se levantaron los bloqueos; en este aspecto, la apertura de los mercados europeos es clave.<sup>118</sup> Hay poca evidencia para argumentar una correlación entre el nivel de fragmentación de la producción y la gravedad del impacto económico de la pandemia. La ruptura del suministro que ocurrió para productos específicos, como el equipo de protección personal, se debió a un *shock* sin precedentes de la demanda global, más que a la debilidad de las cadenas de suministro. Por ello, más que por una razón económica, la necesidad de cambiar las cadenas de suministro y las interdependencias económicas responde a cuestiones geopolíticas.<sup>119</sup>

---

<sup>115</sup> *Ibid.*, pp. 190-192.

<sup>116</sup> European Round Table For Industry, «Making Open Strategic Autonomy work - European trade in a Geopolitical World», 2021, pp. 11-16.

<sup>117</sup> Comisión Europea, «Trade Policy Review - An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy», [COM(2021) 66 final], p. 7.

<sup>118</sup> Fiott, D./Theodosopoulos, V., «Sovereignty over supply? The EU's ability to manage critical dependencies while engaging with the world», *European Union Institute for Security Studies (EUISS) Brief*, N.º 21/2020, pp. 3-5.

<sup>119</sup> En este aspecto, aunque se haya planteado el *reshoring* como opción para reducir las vulnerabilidades, esto sería muy costoso a nivel económico, como se concluye en este trabajo: Breton, P./Ferrantino, M./Maliszewska, M., «Stronger value chains, not reshoring, are needed after the COVID-19 shock», Blog del Banco Mundial, 2022. Consultado el 14/7/2022: <https://blogs.worldbank.org/trade/stronger-value-chains-not-reshoring-are-needed-after-covid-19-shock>

En ese sentido, la Comisión está trabajando para identificar las posibles vulnerabilidades que pueden suponer una amenaza a la autonomía europea, ya que desde 2011 ha estado revisando y actualizando (cada 3 años) una lista de materias primas críticas,<sup>120</sup> y en 2021<sup>121</sup> publicó un informe sobre las dependencias estratégicas y las capacidades de la Unión, revisado y actualizado otra vez en 2022<sup>122</sup>. La solidez de la base industrial y tecnológica de Europa depende en gran medida del acceso fiable a las materias primas, por un lado, y a los componentes y tecnologías extranjeros necesarios, por el otro. No obstante, en este contexto geopolítico, en el que las relaciones económicas y la interdependencia pueden ser utilizadas como arma coercitiva, la dependencia de un país se vuelve aún más crítica. Las dependencias unilaterales de la UE en el suministro de recursos son una preocupación creciente, pues cuando se trata de materias primas, la UE depende en gran medida de los mercados internacionales, como ya se señaló en la prospectiva estratégica de 2020.<sup>123</sup>

En el marco del primer análisis de dependencias estratégicas, con un análisis de más de 5.000 bienes que importa la UE, se observó una alta dependencia de terceros países en 137 de ellos. En general, las tres principales fuentes extranjeras de valor de las importaciones de la UE, para estos productos son China, Vietnam y Brasil. «China representa alrededor del 52% del valor total de las importaciones de los productos más dependientes del extranjero y se encuentra entre los tres principales proveedores de alrededor del 54% de estos bienes. En términos de etapas de procesamiento, alrededor del 16% de los productos para los cuales dependemos de países extranjeros son materias primas, alrededor del 57% son bienes intermedios y alrededor del 27% son bienes finales».<sup>124</sup> De los 137 productos altamente críticos identificados, 99 están relacionados con materias primas, procesados y químicos, y 34 productos son más vulnerables todavía, pues tienen un bajo potencial de diversificación y sustitución con la producción de la UE, incluyendo diversas materias primas y productos químicos utilizados en las industrias de alto consumo energético y la salud.

De hecho, la UE tiene un alto nivel de dependencia exterior con respecto a 17 productos relacionados con la producción de energía renovable, la movilidad ecológica (incluidas las baterías) y la electrónica (incluidos los semiconductores y la computación perimetral).<sup>125</sup> Asimismo, hay una dependencia relativamente alta de Rusia para

---

<sup>120</sup> El cuarto y último informe ha sido el siguiente: Comisión Europea, «Resiliencia de las materias primas fundamentales: trazando el camino hacia un mayor grado de seguridad y sostenibilidad», [COM(2020) 474 final].

<sup>121</sup> Comisión Europea, «Strategic dependencies and capacities», [SWD(2021) 352 final].

<sup>122</sup> Comisión Europea, «Strategic dependencies and capacities: second stage of in-depth review», [SWD(2022) 41 final].

<sup>123</sup> Comisión Europea. «2020 Strategic Foresight Report - Charting the course towards a more resilient Europe», [COM/2020/493 final], p. 17.

<sup>124</sup> Comisión Europea, «Strategic dependencies and capacities», [SWD(2021) 352 final], p. 23.

<sup>125</sup> *Ibid.*, p. 24.

el níquel (72,5%), un recurso utilizado en todo tipo de productos manufacturados, como las baterías, así como en el carbón, hierro, acero y petróleo. Brasil, Canadá, Chile, Ucrania, Kazajistán, Nigeria y Turquía son otros productores de los que la UE depende en gran medida.<sup>126</sup> A la escasez de proveedores y fuentes cabe sumar que la demanda de estas materias primas se va a incrementar en las próximas décadas, como en el caso del litio, cuyas estimaciones perfilan que podría multiplicarse prácticamente por diez (de 43.000 toneladas en 2017 a 415.000 en 2050).<sup>127</sup> Por ello, se entiende que las materias primas críticas pueden ser objeto de posibles tensiones en los próximos años y, al mismo tiempo, una oportunidad para los países que los atesoran, ya que, si pueden industrializar esos sectores y aportarles un mayor valor agregado, podrían beneficiarse de las transiciones en marcha. Estos altos niveles de concentración de la producción fuera de la UE conllevan un importante riesgo de suministro que debe gestionarse y, a menudo, se ven agravados por las bajas tasas de sustitución y reciclado.<sup>128</sup>

### 5.3. Tecnología

Además de su dependencia de materias primas, la dependencia de Europa de componentes y tecnología extranjeros está aumentando. En 2017, el déficit comercial de productos de alta tecnología fue de 23000 millones de euros, en gran parte debido a las importaciones chinas.<sup>129</sup> Es aún mayor cuando se analizan categorías específicas, como las comunicaciones electrónicas (65000 millones de euros) y las máquinas de oficina informáticas (46000 millones de euros). Aunque Europa tiene éxito en varias áreas tecnológicas, incluida la electrónica integrada, los sistemas de sensores o la electrónica de potencia, existe una representación insuficiente de los fabricantes europeos frente a otros países.<sup>130</sup>

La UE se desempeña relativamente bien en lo que respecta a la electrónica integrada, pues la producción con sede en Europa representa el 23% de la producción mundial. Sin embargo, para equipos electrónicos independientes, como computadoras personales u otros dispositivos de telecomunicaciones, su participación es solo del 6%.<sup>131</sup> Si nos fijamos en la producción de placas electrónicas, la base de

---

<sup>126</sup> Comisión Europea, «EU strategic dependencies and capacities: second stage of in-depth reviews», [SWD(2022) 41 final], p. 36.

<sup>127</sup> Sanahuja, J. A., «Relanzar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea; autonomía estratégica, cooperación avanzada y recuperación digital, verde y social», Fundación Carolina, 2022, p. 210.

<sup>128</sup> Comisión Europea, «Report on Critical Raw Materials and the Circular Economy», 2018, p. 11.

<sup>129</sup> Comisión Europea, «Rethinking strategic autonomy in the digital age», European Policy Strategy Centre, 2019, p. 7.

<sup>130</sup> Hobbs, C., «Europe's Digital Sovereignty: from rulemaker to superpower in the age of US-China rivalry», *European Council on Foreign Relations*, N.º 336/2020, pp. 25-28.

<sup>131</sup> Aun así, las dos principales empresas europeas de infraestructura móvil, Nokia y Ericsson, juntas poseen aún el 30,4% del mercado global, a pesar de que el mercado de China está cerrado en gran



los dispositivos electrónicos complejos, la producción de la UE representa solo el 10%, mientras que casi dos tercios de la capacidad de producción se encuentran en Asia y menos del 15% en EE. UU. El panorama parece aún más sombrío cuando se considera la producción de semiconductores y microprocesadores, componentes clave para desarrollar la computación de alto rendimiento y la inteligencia artificial (IA). Europa también va a la zaga en lo que se refiere a aplicaciones tecnológicas y servicios basados en software que se han vuelto indispensables para un gran número de operaciones del sector público y privado.<sup>132</sup> Lo mismo le ocurre a la UE en materia de IA, donde tiene un sector de las TIC más pequeño, y en el que muestra una desventaja tecnológica frente a Estados Unidos, que está amenazada por el ascenso de China y Corea del Sur, países que disputan actualmente el liderazgo asiático con Japón. También tiene una dependencia estratégica en algunos insumos, como los semiconductores, donde la producción global es un duopolio (TMSC de Taiwán y Samsung de Corea), y en el mercado de computación en la nube (dominado por Google, Microsoft, Alibaba y Amazon).<sup>133</sup> De hecho, las empresas de tecnología están recopilando cantidades masivas de datos personales para la recopilación y explotación de los datos de los usuarios en línea, lo que va en contra de los intereses y derechos de los europeos.<sup>134</sup>

Existe el riesgo de que las tecnologías extranjeras que han entrado en la Unión Europea penetren en la infraestructura digital de la UE, con graves implicaciones para la ciberseguridad. La falta de liderazgo tecnológico puede abrir la puerta a una mayor influencia y control extranjeros sobre tecnologías clave, así como sobre proveedores de infraestructura crítica y servicios esenciales. Esto puede generar transferencias de conocimiento desventajosas y costos económicos a largo plazo o, lo que es más preocupante, puede hacer que la UE sea susceptible a una influencia extranjera indebida, desde operaciones de inteligencia, hasta coerción o incluso sabotaje. Este debate ha estado presente en la implantación de la tecnología 5G en Europa por Huawei, que puede contar con financiación del Estado chino, y que puede suponer una amenaza para la seguridad. De hecho, a medida que los sistemas se digitalizan y conectan (por ejemplo, redes de energía inteligentes o vehículos autónomos), las vulnerabilidades en la infraestructura digital podrían plantear riesgos estructurales.<sup>135</sup>

---

medida. Fuente: Comisión Europea, «Rethinking strategic autonomy in the digital age», European Policy Strategy Centre, 2019, pp. 7-8.

<sup>132</sup> Hobbs, C., «Europe's Digital Sovereignty: from rulemaker to superpower in the age of US-China rivalry», *European Council on Foreign Relations*, N.º 336/2020, pp. 24-25.

<sup>133</sup> Comisión Europea, «EU strategic autonomy and the role of EU Budget», European Policy Strategy Centre, 2022, p. 8.

<sup>134</sup> Thomé, H., «Data: the fuel of the third industrial revolution», *Fundación Robert Schuman - European issues*, N.º 548/2020, pp. 1-2.

<sup>135</sup> Hobbs, C., «Europe's Digital Sovereignty: from rulemaker to superpower in the age of US-China rivalry», *European Council on Foreign Relations*, N.º 336/2020, pp. 9-17.

Además, hay una gran brecha en el I+D+i entre la UE, EE. UU. y China. En la UE, el sector de las TIC representa el 1,7% del PIB agregado, frente al 2,1% en China y el 3,3% en EE. UU. Desde 2000, la UE ha producido sólo el 17% de las empresas de tecnología en todo el mundo, en comparación con el 35% en Asia y el 48% en los EE. UU. Durante la última década, China ha aumentado su porcentaje del PIB dedicado a I+D+i en un 0,7%, mientras que la UE sólo ha aumentado un 0,31%. Desde 2011, solo el 13% de los recién llegados entre los nuevos referentes en I+D+i han sido europeos, mientras que el 25% son chinos y el 37% estadounidenses. Como una indicación más de la brecha de I+D+i en el sector tecnológico, mientras que el 48% de las inversiones de EE. UU. están en intangibles, ampliamente reconocidos como impulsores de la economía digital, esa cifra es del 36% en Europa. La I+D+i europea tiende a centrarse más en los segmentos tradicionales, como la automoción, la petroquímica y la farmacéutica cuando su rendimiento es inferior al de la alta tecnología.<sup>136</sup>

#### 5.4. Energía

Otro ejemplo de vulnerabilidad externa es el sector energético, pues todos los Estados miembros son importadores netos de energía. La dependencia energética exterior de la UE aumentó del 56% en 2000 al 58% en 2018, a pesar del llamamiento del Consejo Europeo de 2014 para reducir la dependencia de fuentes externas, en particular en el sector del gas;<sup>137</sup> en efecto, los índices de importación más altos de la UE son para el petróleo con el 87,7% y el gas natural con el 70,4%.<sup>138</sup> En conjunto, la UE ha confiado su seguridad energética a su interconectividad con el exterior, una infraestructura de importación bien desarrollada y el atractivo de sus mercados. Pero en un momento en el que el centro de gravedad del comercio mundial se desplaza hacia Asia y surge una rivalidad geopolítica creciente, la energía puede ser utilizada como arma coercitiva, como se ha visto con la guerra de Ucrania.<sup>139</sup> Por ello, más autonomía estratégica significa también libertad de acción en la política energética, pues aumentaría la capacidad de la Unión para actuar libremente sin verse coaccionada.

La situación de dependencia es grave, pues en 2021 el 90% del gas que se consumió en la UE era importado, y de este, el 45% procedía de Rusia,<sup>140</sup> gran proveedor

---

<sup>136</sup> Tocci, N., «European Strategic Autonomy: What It Is, Why We Need It, How to Achieve It», Istituto Affari Internazionali, 2021, p. 25.

<sup>137</sup> Anghel, S./Immenkamp, B./Lazarou, E./Saulnier, J. L./Wilson, A. B., «On the path to “strategic autonomy”: The EU in an evolving geopolitical environment», European Parliamentary Research Service, 2020, p. 8.

<sup>138</sup> Lippert, B./Perthes, V./Von Ondarza, N., «European Strategic Autonomy: actors, issues, conflicts of interests», *SWP Research Paper*, N.º 4/2019, p. 25.

<sup>139</sup> Alcaro, R., «The EU and the Ukraine War: Making Sense of the Rise of a “Geopolitical” Union», *IAI commentaries*, Vol. 22, N.º 12/2022, p. 3.

<sup>140</sup> Mientras que las importaciones de petróleo crudo eran del 27% y del carbón, el 46%.

de energía que ha acabado utilizándola como método de presión sobre la Unión.<sup>141</sup> Si se desagrega por Estados miembros, países como España tienen una mayor diversificación de fuentes, pero en Europa Central la dependencia del gas ruso es mucho mayor: en Alemania llega al 50%, en Austria, Hungría, Eslovenia y Eslovaquia se sitúa en torno al 60%, en Polonia en el 80% y en Bulgaria el 100%. Por ello, debido a la alta dependencia de las importaciones de energía, construir la autonomía estratégica será una tarea complicada en el campo de la energía. Por una parte, la producción de energía primaria en la UE ha disminuido en las últimas dos décadas, un 9,2% entre 2008 y 2018 exactamente. Por otra parte, los dos principales países productores de gas de la UE, los Países Bajos y —antes— el Reino Unido, han experimentado fuertes caídas en la producción a medida que se agotan sus reservas del Mar del Norte, lo que ha ido acompañado de un aumento constante de las importaciones de terceros países.<sup>142</sup>

El mayor aumento se ha producido en el sector del gas natural: entre 1990 y 2018, las importaciones de gas natural se duplicaron con creces, de 164 Mtep (millones de toneladas equivalentes de petróleo) a 369 Mtep. Al mismo tiempo, entre 1990 y 2018, las importaciones de petróleo crudo a la UE experimentaron un aumento más modesto de 536 Mtep a 564 Mtep, mientras que las importaciones de gas y diésel se duplicaron de 66 Mtep en 1990 a 131 Mtep en 2018.<sup>143</sup> Las importaciones de carbón disminuyeron sólo levemente (de 121 a 112 Mtep), a pesar de que los países de la UE han tratado de eliminar el uso de carbón por completo en sus sistemas energéticos. Hasta la guerra ucraniana, la UE ha dependido del suministro de gas por gasoducto (no de gas natural licuado), principalmente de Rusia y, en menor medida, de Noruega y Argelia, representando el 75% de las importaciones.

Dado que los países de la UE acceden a su gas a través de diferentes proveedores, contando los Estados del sur y el oeste con una mayor diversificación, están expuestos a diferentes grados de riesgo, lo que ha dificultado una posición unificada de la UE. Esta es la razón por la que la seguridad energética se considera uno de los mayores riesgos a los que se enfrenta la UE, como ya se señaló en el «Normandy Index» de 2021<sup>144</sup> y ha demostrado la guerra de Ucrania. La Comi-

---

<sup>141</sup> En los meses anteriores al ataque ruso a Ucrania, en un escenario de reactivación económica y alza de los precios de la energía, Gazprom redujo sus suministros, y a pesar del esfuerzo realizado por la UE para diversificarlos, las reservas de gas disminuyeron hasta un 30% y los precios se incrementaron alrededor del 200%. Fuente: Agencia De Cooperación De Los Reguladores De La Energía, «High energy prices», 2021, p. 4.

<sup>142</sup> Anghel, S./Immenkamp, B./Lazarou, E./Saulnier, J. L./Wilson, A. B., «On the path to “strategic autonomy”: The EU in an evolving geopolitical environment», European Parliamentary Research Service, 2020, p. 23.

<sup>143</sup> *Ibid.*

<sup>144</sup> Lazarou, E./Stanicek, B., «Mapping threats to peace and democracy worldwide. Normandy Index 2021», 2021, European Parliamentary Research, 2021, p. 8.

sión Europea ha adoptado tradicionalmente un enfoque basado en la importancia de que los Estados miembros puedan acceder a las importaciones de energía a precios de mercado de una amplia gama de proveedores potenciales, limitando así su dependencia de un solo proveedor. Aun así, se ha visto que Rusia ha seguido siendo la mayor exportadora de petróleo y carbón a la Unión, tal vez por el hecho de que se ha querido establecer la seguridad europea a través de la interdependencia económica.<sup>145</sup>

El panorama es más positivo cuando se centra en la producción de energía con bajas emisiones de carbono a partir de energías renovables y nucleares: más de la mitad de la producción primaria de energía de la UE se genera a partir de estos métodos. El crecimiento de la producción de energía renovable en la UE ha sido particularmente notable durante la última década, mientras que el uso de la energía nuclear se ha mantenido estable en términos generales y está presente en la combinación energética de solo 13 Estados miembros de la UE. Esto confirma que fomentar una mayor proporción de energías renovables en la combinación energética de la UE, piedra angular del Pacto Verde Europeo, es esencial para la transición a la energía limpia, y tendrá un impacto positivo en términos de impulsar la producción de energía de la UE, frenará la dependencia de los combustibles fósiles importados y mejorará la seguridad del suministro energético.<sup>146</sup>

En ese aspecto, la UE lidera en algunas categorías de tecnología verde. La UE es líder tecnológico en lo que respecta a la energía eólica marina y se está posicionando con fuerza en otras áreas emergentes de tecnología verde, como el hidrógeno renovable y los vehículos eléctricos.<sup>147</sup> De las patentes concedidas en varios segmentos de tecnología verde, la UE está por delante de EE. UU., Japón y China. No obstante, nuevos actores clave están desafiando el liderazgo tecnológico de la UE: si bien Europa tuvo un liderazgo temprano en el mercado de paneles solares fotovoltaicos, China se ha convertido en el principal competidor en algunas áreas. Aunque tiene pocas patentes, China es líder en la producción de baterías de iones de litio y tiene la mayor capacidad instalada de generación de energía renovable. Actualmente produce más del 70% de las células fotovoltaicas del mundo y la mitad de los vehículos eléctricos del mundo, y controla algunas materias primas necesarias para estas tecnologías.<sup>148</sup>

---

<sup>145</sup> Anghel, S./Immenkamp, B./Lazarou, E./Saulnier, J. L./Wilson, A. B., «On the path to “strategic autonomy”: The EU in an evolving geopolitical environment», European Parliamentary Research Service, 2020, pp. 17-19.

<sup>146</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>147</sup> López Antoranz, J., «El hidrógeno verde en la Unión Europea: una vía necesaria para la transición energética», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, N.º 48/2021, p. 18.

<sup>148</sup> Cagnin, C./Muench, S./Scapolo, F./Störmer, E./Vesnic-Alujevic, L., «Shaping & securing the EU’s open strategic autonomy by 2040 and beyond», JCR Science for Policy Report, 2021, p. 51.

## 6. EN BUSCA DE LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA

### 6.1. Seguridad y defensa

Desde la Estrategia Global de 2016 las instituciones europeas han encauzado varias políticas para desarrollar conjuntamente las capacidades de defensa.<sup>149</sup> La necesidad del desarrollo de la Unión en este ámbito se ha hecho más visible si cabe desde la invasión rusa de Ucrania, por lo que en el presente análisis se pretenden dar algunas pinceladas, aunque no contemple todos los avances, del progreso en este área ante el contexto de seguridad más inestable en décadas. Desde el comienzo de la invasión, el ámbito de la defensa ha dado un giro total en Europa: Alemania anunció un gasto único especial de 100000 millones de euros para modernizar las Fuerzas Armadas y un aumento del gasto anual al 2% del PIB, así como los demás países de la OTAN, que se han comprometido a llegar a ese umbral. El pasado 7 de marzo, Dinamarca celebró un referéndum sobre su participación en la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE, casi 30 años después de su negativa, en el que ganó la postura favorable a integrarse dentro de esta política con el 66% de los votos.<sup>150</sup> Asimismo, Suecia y Finlandia, países neutrales durante mucho tiempo, están a punto de entrar en la OTAN.

Este proceso de impulso a la defensa europea se ha unido a la autonomía estratégica, pues la implantación de la Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa supone una herramienta esencial para aplicar la visión de la Estrategia Global y dirigir los esfuerzos en pro del desarrollo de las capacidades europeas.<sup>151</sup> Ante la realidad de un escenario de creciente competición, plagado de amenazas complejas y desafíos hacia el orden de seguridad europeo, el Consejo, junto al Servicio Europeo de Acción Exterior, decidió desarrollar una Brújula Estratégica que, fundamentada en una evaluación compartida de los desafíos de nuestro entorno, impulsase una cultura estratégica común para defender a los europeos, sus valores y su relevancia internacional. La Brújula Estratégica nace con la vocación de responder a la ambición europea de ser un actor global en materia seguridad, y su duración se circunscribe, al menos, a la próxima década.<sup>152</sup> Como ha señalado el AR-VP Borrell, la Brújula

---

<sup>149</sup> Alaminos Hervás, M. A., «Las estrategias de seguridad de la Unión Europea (2003, 2016): contexto político, cambios esenciales y evolución de las prioridades políticas europeas relativas a África en materia de seguridad», *Comillas Journal of International Relations*, N.º 13/2018, pp. 18-19.

<sup>150</sup> Díaz De Villegas, V. C., «Una Brújula Estratégica para un rumbo común», *Revista Española de Defensa*, N.º 49/2022, p. 1.

<sup>151</sup> Consejo De La Unión Europea, «Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales», (7371/22), p. 2.

<sup>152</sup> Verdes-Montenegro, F. J., «La autonomía estratégica de la Unión Europea: ¿en qué lugar queda América Latina?», *Documentos de trabajo (Fundación Carolina): Segunda época*, N.º 65/2022, pp. 9-10.

Estratégica debe servir para que la UE defina con claridad las prioridades y los nichos donde marcar las diferencias hasta 2025-2030 con metas concretas que den resultados en el corto plazo.

Como defensora de un orden internacional basado en normas, la UE encara un siglo XXI de «regreso a la política basada en las relaciones de poder» y en el que hay «un número creciente de actores que intentan ampliar su espacio político y desafiar el orden establecido en materia de seguridad». <sup>153</sup> Amenazas como el terrorismo y el extremismo violento, la proliferación de armas nucleares de destrucción masiva, estrategias híbridas, ciberataques o campañas de desinformación por parte de agentes estatales y no estatales que utilizan tecnologías disruptivas para su ventaja estratégica, además del cambio climático y las catástrofes naturales, <sup>154</sup> se dan en un contexto de inestabilidad global: los Balcanes Occidentales, Ucrania, Moldavia, Georgia, Libia, Siria, Oriente Medio y la región del Golfo, Corea del Norte, China («socio para la cooperación, competidor económico y rival sistémico»), Rusia y Afganistán, y África, son los señalados como enclaves desafiantes para la UE. <sup>155</sup> Para actuar en este complejo panorama, la Brújula propone proceder según los principios fundamentales de la seguridad europea, consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y en los documentos fundacionales de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, entre ellos el Acta Final de Helsinki y la Carta de París: <sup>156</sup> la igualdad soberana y la integridad territorial de los Estados; la inviolabilidad de las fronteras; la obligación de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, y la libertad de los Estados para elegir o modificar sus sistemas de seguridad.

Con el fin de lograr dichos objetivos, se proponen cuatro ejes diferentes. El primero sería el de *actuar*, operando con prontitud en los cinco grandes dominios estratégicos: tierra, mar, aire, el ciberespacio y el espacio ultraterrestre. <sup>157</sup> Para ello es necesario un enfoque integrado, recurriendo a todos los instrumentos a disposición de la Unión, junto a las dimensiones civil y militar de la PCSD, con especial mención a la gestión de crisis. Para actuar de manera más eficaz, se plantea crear una «Capacidad de Despliegue Rápido de la UE» compuesta por 5000 efectivos que incluya componentes terrestres, aéreos y marítimos, para actuar en acciones de salvamento, evacuación y estabilización. Esto asume un planteamiento ambicioso en virtud del artículo 44 del TUE, pues nunca antes había fructificado dicha iniciativa. Por otro lado, se desea

---

<sup>153</sup> Consejo De La Unión Europea, «Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales», (7371/22), p. 7.

<sup>154</sup> *Ibid.*, pp. 11-12.

<sup>155</sup> *Ibid.*, pp. 8-9.

<sup>156</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>157</sup> Pontijas Calderón, J. L., «Una brújula estratégica para la seguridad y la defensa de la Unión Europea. ¿Un documento más?», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, N.º 42/2022, p. 6.

recurrir en mayor medida al Fondo Europeo de Apoyo a la Paz,<sup>158</sup> de forma que se pueda proporcionar equipamiento a los socios no miembros de la Unión, y mejorar la coordinación entre misiones civiles, militares y ejercicios conjuntos.

El siguiente eje, denominado *garantizar nuestra seguridad*, versa sobre la necesidad de mejorar las capacidades ante las amenazas híbridas y transnacionales, para garantizar el acceso seguro a los ámbitos estratégicos y proteger a los ciudadanos. Para ello, es necesario impulsar las capacidades de inteligencia, como el marco de la Capacidad Única de Análisis de Inteligencia de la UE,<sup>159</sup> creando un conjunto de instrumentos comunitarios contra las amenazas híbridas y la injerencia extranjera, así como una política de ciberdefensa de la UE. Igualmente, se reforzarán las acciones en los ámbitos marítimo, aéreo y espacial, en particular ampliando las presencias marítimas coordinadas a otras regiones, empezando por el Indo-Pacífico,<sup>160</sup> y desarrollando una estrategia espacial para la seguridad y la defensa. El siguiente eje sería el de la *inversión*, pues es necesario que la UE mejore sus capacidades, desarrollar tecnologías innovadoras, subsanar las carencias y reducir las dependencias tecnológicas e industriales. Conscientes de la importancia de las nuevas tecnologías, sobre todo aquellas consideradas potencialmente disruptivas (inteligencia artificial, ordenadores cuánticos, nanotecnología...), se pretende crear el denominado Centro de Innovación de Defensa en la Agencia de Defensa Europea, para evitar la fragmentación y la ineficiencia que ha acaecido hasta ahora, pero, sobre todo, reducir la dependencia estratégica europea en tecnologías críticas.<sup>161</sup>

El último eje es el de *trabajar de manera asociativa*, que aborda la necesidad de la UE de cooperar con sus socios frente a las amenazas comunes. Por ello, se han de reforzar las asociaciones estratégicas, principalmente con la OTAN, de quien depende la seguridad europea, y posteriormente las Naciones Unidas, a través de diálogos más estructurados y mediante la cooperación operativa y temática. También se aumentará la cooperación con los socios regionales, en particular la OSCE, la Unión Africana y la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental. Asimismo, es imprescindible para la Unión impulsar la cooperación con los socios bilaterales con quienes comparte valores e intereses, como los Estados Unidos, Noruega, Canadá, el Reino Unido y Japón. Además, se deben desarrollar asociaciones adaptadas en los Balcanes Occidentales, la vecindad oriental y meridional, África, Asia y América Latina y crear un Foro de

---

<sup>158</sup> Consejo De La Unión Europea, «Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales», (7371/22), p. 14.

<sup>159</sup> Pontijas Calderón, J. L., «Una brújula estratégica para la seguridad y la defensa de la Unión Europea. ¿Un documento más?», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, N.º 42/2022, p. 13.

<sup>160</sup> Consejo De La Unión Europea, «Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales», (7371/22), p. 3.

<sup>161</sup> *Ibid.*, p. 4.

Asociación de la UE para la Seguridad y la Defensa para colaborar más estrechamente con los socios para hacer frente a los retos comunes.<sup>162</sup>

Además de la Brújula Estratégica, otras políticas han contribuido a desarrollar las capacidades europeas. Mencionándolas brevemente, una de ellas es la Cooperación Estructurada Permanente,<sup>163</sup> marco a través del cual los Estados miembros pueden desarrollar voluntaria y conjuntamente capacidades de defensa, invertir en proyectos compartidos o crear formaciones multinacionales.<sup>164</sup> Los proyectos (actualmente 60) abarcan ámbitos como la formación, el desarrollo de capacidades y la disponibilidad operativa en tierra, mar y aire, así como en materia de ciberdefensa, y se definirán en consonancia con las prioridades en materia de defensa acordadas en el marco de la PESC. Otro de los instrumentos para mejorar las capacidades europeas es el Fondo Europeo de Defensa (FED), iniciativa clave para apoyar la investigación y el desarrollo en defensa con el presupuesto de la Unión.<sup>165</sup> Su origen se halla en el análisis de la falta de eficiencia de la defensa europea, debida a la fragmentación del mercado europeo, la duplicidad de material, la insuficiente colaboración industrial y la ausencia de interoperabilidad. Para acabar con ello, se creó el FED tras el Consejo de junio de 2017,<sup>166</sup> que contará con 7950 millones de euros en el MFP, de los cuales 2700 millones se destinarán a investigación y alrededor de 5250 millones de euros al desarrollo de capacidades.<sup>167</sup>

Por último, en otoño de 2017 se estableció la Revisión Anual Coordinada de la Defensa<sup>168</sup> para incrementar la cooperación entre los Estados miembros a través de una mayor transparencia sobre los planes de defensa. Permite tener una visión general más clara del gasto en la UE con el fin de resaltar las oportunidades de colaboración, evitar duplicidades y rellenar vacíos en asuntos como los gastos e inversión nacional en defensa y los esfuerzos de investigación. Gracias a esta modalidad de cooperación, los países aumentan su eficacia al hacer frente a los retos de seguridad y avanzar hacia una mayor integración y fortalecimiento de la cooperación en defensa. Los Estados

---

<sup>162</sup> *Ibid.*

<sup>163</sup> Consejo De La Unión Europea, «Reunión del Consejo Europeo (14 de diciembre de 2017) – Conclusiones», (EUCO 19/1/17), p. 1.

<sup>164</sup> Benedicto Solsona, M. A., «Cuatro años de la Estrategia Global de la UE: hacia la autonomía estratégica pero lejos de un Ejército Europeo», *Relaciones Internacionales*, Vol. 29, N.º 58/2020, pp. 269-270.

<sup>165</sup> Comisión Europea, «EU strategic autonomy and the role of EU Budget», European Policy Strategy Centre, 2022, p. 7.

<sup>166</sup> Consejo De La Unión Europea, «Reunión del Consejo Europeo (22 y 23 de junio de 2017) – Conclusiones», (EUCO 8/17), p. 4.

<sup>167</sup> Benedicto Solsona, M. A., «Cuatro años de la Estrategia Global de la UE: hacia la autonomía estratégica pero lejos de un Ejército Europeo», *Relaciones Internacionales*, Vol. 29, N.º 58/2020, pp. 268-271.

<sup>168</sup> Consejo De La Unión Europea, «Reunión del Consejo Europeo (19 de octubre de 2017) – Conclusiones», p. 10.



establecen así un marco institucionalizado, asumen compromisos a nivel de inversión en proyectos compartidos, mejoran la contribución y la disponibilidad operativa de sus fuerzas armadas y crean un instrumento para financiar esas capacidades.<sup>169</sup>

## 6.2. Economía

El poder económico es una de las fuentes más importantes para extender la influencia de la Unión en la arena global y desarrollar una política exterior acorde a la autonomía estratégica. En este aspecto, es innegable que la Unión Europea tiene un gran margen de actuación, pues su poderío económico alcanza para ejercer una influencia mundial. La UE es el mercado más grande y la segunda economía del mundo por detrás de EE. UU., ya que representa el 21,6% del PIB mundial (unos 13900 millones de euros en 2019), el 15,2% del comercio mundial de bienes, más del 20% del comercio de servicios, el 21,2% de la inversión extranjera,<sup>170</sup> y es el principal socio comercial de 74 países, por delante de China (66) y Estados Unidos (31).<sup>171</sup> Debido a ello, en cuestiones de regulación, comercio y competencia, la UE ya es percibida internacionalmente como un actor estratégico. Aun así, la Unión corre el riesgo de perder su peso económico en un contexto en el que el eje económico mundial está focalizándose en Asia, pues ya se ha quedado atrás en la inversión extranjera (frente al 23% de América del Norte y el 32,3% de Asia oriental), y el PIB global de Europa podría reducirse a menos del 10% para 2030 y en torno al 7% para 2060.<sup>172</sup>

Dentro de las acciones de la Unión para reforzar su economía cabe resaltar la importancia de los fondos Next Generation EU y el Marco Financiero Plurianual 2021-2027, que para responder a las consecuencias de la pandemia han planteado una recuperación que apoya el fortalecimiento socioeconómico de la Unión, así como la transición digital y ecológica; a ello se une la actualización de la Nueva Estrategia Industrial [COM(2021) 350 final] y la revisión de la Política Comercial [COM(2021) 66 final], que se han convertido en dos ejes importantes para fortalecer las capacidades europeas en este ámbito.

La respuesta europea a la pandemia con los fondos Next Generation EU, así como el Marco Financiero Plurianual 2021-2027, ha supuesto un gran paso adelante para alcanzar la autonomía estratégica de la UE. Tras una reacción comunitaria tardía al

---

<sup>169</sup> Martí Sempere, C., «Capacidades militares», en *La defensa europea y la defensa de Europa*, Diego López Garrido (ed.), Fundación Alternativas, 2022, p. 71.

<sup>170</sup> Lippert, B./Perthes, V./Von Ondarza, N., «European Strategic Autonomy: actors, issues, conflicts of interests», *SWP Research Paper*, N.º 4/2019, p. 31.

<sup>171</sup> Comisión Europea, «EU Trade Key Facts and Figures 2021», p. 39.

<sup>172</sup> Anghel, S./Immenkamp, B./Lazarou, E./Saulnier, J. L./Wilson, A. B., «On the path to “strategic autonomy”: The EU in an evolving geopolitical environment», European Parliamentary Research Service, 2020, p. 27.

surgimiento de la crisis del Covid-19 y el inicial repliegue a las fronteras nacionales para hacerle frente a la pandemia, la Unión actuó en materia de política monetaria y fiscal con el programa temporal de compras de activos de emergencia, que llegó a los 1,8 billones de euros hasta marzo de 2022, y la activación el 23 de marzo de 2020 de la «cláusula de escape» del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Sin embargo, se evidenció que era necesario reforzar el Marco Financiero Plurianual del periodo 2021-2027 (N.º 2020/2093) de la Unión con un gran fondo europeo de recuperación, como reclamaban los países más golpeados por la pandemia. Por ello, el 21 de julio de 2020 el Consejo Europeo aprobó un paquete de 1,8 billones de euros, incluyendo el nuevo MFP 2021-2027 de 1,0743 billones de euros,<sup>173</sup> y 750.000 millones del fondo de recuperación, el mayor paquete de estímulo de la historia de la Unión Europea, a ejecutar entre 2021 y 2023, de los que 390.000 millones se repartirán en forma de subvenciones y 360.000 millones en forma de préstamos muy favorables.<sup>174</sup>

Ambos planes apoyarán la transición digital y ecológica, así como la innovación, y se ejecutarán a través de la gestión directa de la Comisión Europea.<sup>175</sup> Una de las novedades del fondo de recuperación es su financiación con emisiones de deuda común, en seis años, a amortizar en 2058 y las primeras emisiones de «bonos verdes» conforme a una novedosa normativa europea en esa materia que pretende financiar el 30% del instrumento Next Generation EU. Además, para asegurar la devolución de los eurobonos se han ampliado los recursos propios de la UE con nuevos impuestos, algunos de los cuales se vinculan al Pacto Verde Europeo: sobre los plásticos desechables y el sistema de comercio de emisiones, las tasas a las multinacionales o el nuevo arancel externo al carbono.<sup>176</sup>

El núcleo de los fondos Next Generation EU es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), instrumento que, con su financiación, 723800 millones de euros en subvenciones y préstamos, pretende mitigar el impacto económico y aportar la financiación necesaria a los Estados para promover un cambio de modelo económico, incorporando la transformación ecológica y digital. Es por ello que al menos el 37% de los fondos han de destinarse a objetivos climáticos y de descarbonización acordes al Pacto Verde Europeo,<sup>177</sup> y un mínimo del 20% a digi-

---

<sup>173</sup> Los acuerdos del Consejo Europeo de 21 de julio de 2020 se completaron con la aprobación del Consejo y del Parlamento del MFP en diciembre, y el acuerdo del Consejo sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia ese mismo mes.

<sup>174</sup> Sanahuja, J. A., «El Pacto Verde, Next Generation EU y la nueva Europa geopolítica», *Documentos de trabajo (Fundación Carolina): Segunda época*, N.º 63/2022, p. 6.

<sup>175</sup> Los planes nacionales han tenido que ser aprobados por la Comisión.

<sup>176</sup> Agencia Europea De Medio Ambiente, «El Tributo Ambiental: Aplicación y efectividad sobre el medio ambiente», 2021. Consultado el 28/6/2022: <https://www.eea.europa.eu/es/publications/92-9167-000-6-sum/page001.html>

<sup>177</sup> Averchenkova, A./Escribano, G./Lázaro, L., «High-impact green recovery in the EU's "big five" (emitters): key elements and caveats», Real Instituto Elcano - Policy Paper, 2022, p. 9.

talización acorde a los objetivos digitales; una vez aprobados los planes nacionales, condicionados a programas de inversión y reformas económicas, esos umbrales se han superado ampliamente, pues cerca del 43% se destinará a programas verdes y el 27,5% a digitalización. Los fondos se distribuyeron en función del impacto socioeconómico de la pandemia, pues en los países del norte las asignaciones del MRR se sitúan entre el 0,5 y el 1,5% del PIB, mientras que es del 5,6% en España, el 6,7% en Polonia, el 7,75% en Portugal, el 10% en Italia o Bulgaria, el 13% en Rumanía, y hasta el 16,7% en Grecia.<sup>178</sup>

Por su parte, tanto la revisión de la Política Comercial como la actualización de la Nueva Estrategia Industrial han potenciado la autonomía estratégica europea. La primera, publicada en febrero de 2021 y basada en el concepto de autonomía estratégica abierta, constituye un intento de usar esta potente herramienta de la UE como instrumento activo de defensa y promoción de sus intereses y valores estratégicos.<sup>179</sup> Así, pretende dotar a la UE de un marco de relaciones comerciales adecuado para afrontar la transformación digital y ecológica, y potenciar la autonomía estratégica abierta, uno de los núcleos de esta política. Esta política actúa en tres ejes: «resiliencia y competitividad»; «sostenibilidad y justicia (*fairness*)»; y «asertividad y cooperación basada en reglas», es decir, debe apoyar la autonomía industrial y la resiliencia y diversificación de las cadenas de suministro, a la vez que se llega a las metas climáticas de la UE, todo ello sin olvidar la defensa de las asociaciones internacionales.<sup>180</sup>

La actualización de la Nueva Estrategia Industrial de mayo de 2021, que vino a completar la Estrategia de marzo de 2020, ahonda en la búsqueda de la autonomía estratégica abierta y el desarrollo de las transiciones gemelas a la vez que trata de mantener la competitividad de las empresas europeas, con el objetivo de que la industria llegue a ser el acelerador y motor del cambio, la innovación y el crecimiento. Por una parte, la Estrategia apoya fortalecer la resiliencia del mercado único, el activo más importante de la UE que ofrece seguridad<sup>181</sup> a las empresas europeas; para ello, se aboga por profundizar en él explorando la armonización de estándares para servicios comerciales clave y reforzando la digitalización de la vigilancia del mercado. Por otro lado, se recalca la importancia de fomentar las transiciones gemelas, para lo que se propone, entre otros, establecer proyectos internacionales con el fin de desarrollar las propias capacidades. Por último, fortalecer la autonomía estratégica abierta también se presenta como objetivo prioritario, para lo que se defienden las asociaciones inter-

---

<sup>178</sup> Sanahuja, J. A., «El Pacto Verde, Next Generation EU y la nueva Europa geopolítica», *Documentos de trabajo (Fundación Carolina): Segunda época*, N.º 63/2022, p. 7.

<sup>179</sup> Comisión Europea, «Trade Policy Review...». *Op. cit.*; p. 4.

<sup>180</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>181</sup> Comisión Europea, «Actualización del nuevo modelo de industria de 2020: Creación de un mercado único más sólido para la recuperación de Europa», [COM(2021) 350 final], pp. 7-9.

nacionales diversificadas que garanticen que el comercio y la inversión sigan desempeñando un papel clave en la construcción de la resiliencia económica.<sup>182</sup>

Acorde a esta visión, la UE tiene como objetivo fortalecer y desarrollar capacidades autónomas en sectores críticos. Para ello, la Comisión ambiciona formar alianzas público-privadas industriales «en áreas estratégicas donde dichas alianzas se identifiquen como la mejor herramienta para acelerar actividades que no se desarrollarían de otra manera».<sup>183</sup> Las alianzas ofrecen una plataforma en principio amplia, abierta, acorde con las normas de la competencia, en las que se prestará especial atención a la inclusión de las empresas emergentes y las pymes.<sup>184</sup> Hasta el momento hay ocho alianzas industriales en la UE: la Alianza para la aviación de cero emisiones, la Alianza Europea de Materias Primas, la Alianza Europea de Hidrógeno Limpio, la Alianza Europea de Baterías, la Alianza de Plásticos Circulares, la Alianza Europea de Datos Industriales, Edge y Cloud, la Alianza Industrial sobre Tecnologías de Procesadores y Semiconductores y la Alianza Industrial de la Cadena de Valor de Combustibles Renovables y Bajos en Carbono.<sup>185</sup>

Además, la Comisión seguirá apoyando la puesta en común de recursos públicos en el marco de los Proyectos Importantes de Interés Común Europeo (IPCEI), proyectos transfronterizos a gran escala que abordan los fallos del mercado en las cadenas de valor estratégicas.<sup>186</sup> Planteado primero en el contexto del marco del I+D+i,<sup>187</sup> luego a través de las directrices sobre ayudas estatales para la protección del medio ambiente<sup>188</sup> y, por último, en el marco de la modernización de las ayudas estatales<sup>189</sup>, el recurso a los IPCEI se especifica en una Comunicación de 2014.<sup>190</sup> Para que un proyecto se cualifique como IPCEI, necesita cumplir 4 requisitos: el proyecto debe contribuir de manera concreta, clara e identificable a uno o más objetivos de la Unión

---

<sup>182</sup> *Ibid.*, pp. 10-13.

<sup>183</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>184</sup> Para proteger el tejido industrial europeo frente a posibles distorsiones, se ha desarrollado la «Estrategia para las pymes» (COM/2020/103 final), que pretende establecer las condiciones para que estas empresas que vertebran el modelo productivo europeo tengan las capacidades suficientes para modernizarse, además de reducir la carga legal y facilitar el acceso al mercado.

<sup>185</sup> Comisión Europea, «Industrial Alliances», 2022. Consultado el 8/7/2022: [https://single-market-economy.ec.europa.eu/industry/strategy/industrial-alliances\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/industry/strategy/industrial-alliances_en)

<sup>186</sup> Comisión Europea, «State aid: Commission invites stakeholders to provide comments on revised State aid rules on Important Projects of Common European Interest», 2021.

<sup>187</sup> Comisión Europea, «Encadrement communautaire des aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation», (J C 323), 2006, pp. 1-26.

<sup>188</sup> Comisión Europea, «Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement»: (C 82/1), 2008.

<sup>189</sup> Comisión Europea, «Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions: Modernisation de la politique de l'UE en matière d'aides d'État», [COM(2012) 209 final].

<sup>190</sup> Comisión Europea, «Communication de la Commission - Critères relatifs à l'analyse de la compatibilité avec le marché intérieur des aides d'État destinées à promouvoir la réalisation de projets importants d'intérêt européen commun», (C188/02), pp. 4-12.

y debe tener un impacto significativo en la competitividad de la Unión, el crecimiento sostenible, abordar la retos o creación de valor en toda la Unión; al menos tres Estados miembros deben participar en su diseño; la cofinanciación debe ser proporcionada por los beneficiarios; y por último, los beneficios no deben limitarse a los Estados miembros, empresas o sectores interesados, sino que deben contribuir a la economía europea. Además, deben ser particularmente grandes en tamaño o alcance e implicar un nivel considerable de riesgo tecnológico o financiero.<sup>191</sup>

Debido a las numerosas condiciones, hasta el momento solo se han aprobado cuatro proyectos: el primer IPCEI actúa en el área de la microelectrónica, el segundo proyecto actúa en el área de las baterías, un segundo proyecto de baterías (y tercer IPCEI) vio la luz en enero de 2021, y por último, en julio de 2022 se aprobó el IPCEI de la tecnología de hidrógeno. Respecto a la inquietud que puede generar en algunos países la agrupación de empresas con el apoyo financiero público que puedan dañar las pymes de sus respectivos países, prohibido según la legislación vigente (artículo 107 del TFUE) por los efectos nocivos para la competencia en el mercado único, la Comisión afirma que mantendrá las distorsiones de la competencia al mínimo y que se basará únicamente en «medidas políticas basadas en hechos, proporcionadas y específicas». La Comisión también tiene como objetivo garantizar que sus iniciativas de inversión, sus alianzas industriales y sus IPCEI estén abiertas a todos los Estados miembros.<sup>192</sup>

Por otra parte, es de vital importancia que la UE se proteja de la coerción económica y de las prácticas desleales extranjeras. En la actualidad, algunos países, y sobre todo China, están usando las ayudas estatales para fortalecer la competitividad de sus empresas en el mercado internacional sin seguir las reglas de la OMC, recogidas en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de 1995, lo que perjudica a un mercado tan abierto como el europeo.<sup>193</sup> Las brechas de competitividad que se han abierto en consecuencia aumentan la dependencia estructural que tienen los países de las importaciones chinas, lo que se ha transformado gradualmente en una dependencia general, muy acusada en el caso de la UE. Para actuar en este sentido, la Comisión ha desarrollado iniciativas de gran envergadura en los últimos años. En octubre de 2020 entró en vigor el «mecanismo de control de las inversiones extranjeras» de la UE (2019/452), que estableció un marco de protección de las áreas estratégicas de la Unión frente a injerencias de terceros países. Igualmente, el «mecanismo anti-coacción» [COM (2021) 775 final] que presentó la Comisión en diciembre de

---

<sup>191</sup> Comisión Europea, «Criterios para el análisis de la compatibilidad con el mercado interior de las ayudas para fomentar la realización de proyectos importantes de interés común europeo», (2014/C 188/02), pp. 6-9.

<sup>192</sup> Van Den Abeele, E., «Towards a new paradigm in open strategic autonomy?», European Trade Union Institute, 2021, pp. 37-39.

<sup>193</sup> Fabry, E., «Industrial subsidies are at the heart of the trade war: a decisive agreement for the future of multilateralism», Jacques Delors Institute, 2020, p. 2.

2021 pretende contrarrestar las presiones económicas deliberadas de algunos países en los últimos años, que han amenazado con restringir el comercio o la inversión para provocar un cambio de política en la UE en varios ámbitos. Por último, en junio de 2022 se llegó a un acuerdo entre los Estados miembros y el Parlamento Europeo [COM (2021) 0223] en relación a la regulación de subsidios extranjeros (FSR), que cubre las concentraciones, los procedimientos de contratación pública y las demás situaciones del mercado.<sup>194</sup>

Asimismo, para contrarrestar los efectos de los subsidios de terceros países, la Comisión tendrá la facultad de investigar las contribuciones financieras concedidas por las autoridades públicas de un país no perteneciente a la UE que beneficien a empresas que realicen una actividad económica en Europa. Esta capacidad se suma al esfuerzo de la Unión de reformar la OMC y sus normas sobre subvenciones para establecer unas relaciones económicas internacionales basadas en la igualdad de condiciones (*level playing field*), objetivo claro de la Comisión Von der Leyen y plasmado en la revisión de la Política Comercial.<sup>195</sup> En caso de no funcionar, para garantizar unas condiciones de competencia más equitativas para las empresas europeas en los mercados internacionales (donde el acceso a veces es muy complicado), la Comisión podría explorar opciones para una estrategia de créditos de la UE para las exportaciones, que iría en contra del libre comercio pero que plasmaría la búsqueda de la autonomía estratégica.<sup>196</sup>

### 6.3. Tecnología

En el siglo XXI, el desarrollo de las tecnologías digitales es determinante para influir en el ámbito económico, social y político en la esfera internacional, por lo que tienen una influencia directa en la autonomía estratégica, y ha derivado en una carrera mundial por el liderazgo en este área. A pesar de sus muchos activos, la UE corre el peligro de quedarse atrás en esta competición, y existe una preocupación creciente de que los ciudadanos, las empresas y los Estados miembros de la Unión Europea están perdiendo gradualmente el control sobre sus datos, sobre su capacidad de innovación y su facultad para dar forma y hacer cumplir la legislación en el entorno digital. Esto no solo pone en riesgo su prosperidad económica a largo plazo, sino que la abre a toda una gama de vulnerabilidades estratégicas, más aún en un contexto de crecientes tensiones geopolíticas.<sup>197</sup>

---

<sup>194</sup> Steinberg, F./Tamames, J., «La UE en el mundo tras la guerra de Ucrania», *Análisis del Real Instituto Elcano*, N.º 32/2022, pp. 2-5.

<sup>195</sup> Comisión Europea, «Trade Policy Review...». *Op. cit.*; p. 8.

<sup>196</sup> Cretti, G./Molthof, L./Zandzee, D., «Unpacking open strategic autonomy: from concept to practice», Netherlands Institute of International Relations “Clingendael”, 2021, pp. 16-17.

<sup>197</sup> Madiega, T., «Digital Sovereignty for Europe», European Parliament Research Service Ideas Paper, 2020, p. 1.

Es por ello que la noción de soberanía tecnológica o digital ha cobrado fuerza como medio para promover la autonomía estratégica en el ámbito digital, que se refiere a la capacidad de Europa para actuar de forma independiente en el mundo digital y debe entenderse tanto en términos de mecanismos de protección legales como de herramientas para fomentar la innovación digital. Para atajar dicha dinámica, se ha subrayado que la UE debe ir más allá en el desarrollo de una economía digital competitiva, segura, inclusiva y ética con conectividad de clase mundial, haciendo especial hincapié en la seguridad de los datos, infraestructuras y en cuestiones de inteligencia artificial.<sup>198</sup> Para 2030 la mayoría de las empresas habrán adoptado distintas tecnologías digitales clave: el análisis de *big data*, el llamado «Internet de las cosas (IoT)», la IA y posiblemente la computación cuántica, lo que aumentará considerablemente la productividad de las economías. La aceleración de la transformación digital afectará profundamente la economía, la política y la seguridad internacional en las próximas décadas, y aunque estimulará el crecimiento, también favorecerá a algunas y regiones sobre otras. Al impactar en una variedad de sectores y servicios, podría impulsar el PIB mundial en un 14% para 2030, con las mayores ganancias en China (+26%) y América del Norte (+14,5%), mientras que el PIB de la UE aumentaría entre un 10 y un 11%, una contribución acumulada de 2,2 mil millones de euros respecto a 2017.<sup>199</sup>

Junto a Estados Unidos y el noreste de Asia, Europa es el tercer mayor productor de innovación técnica y conocimiento. La Unión posee fortalezas conocidas en campos como la investigación y la tecnología industrial aplicada, pero también sufre déficits, especialmente en nuevos campos cruciales como la computación cuántica y las aplicaciones basadas en datos, así como condiciones generalmente desfavorables para un rápido crecimiento impulsado por la innovación. Por el momento Europa se ha quedado atrás en la competición contra EEUU y China; esto hace que el enfoque en la inversión y la innovación sea determinante, pues las capacidades tecnológicas forman la base para crear una influencia global, reducir las dependencias y mejorar las capacidades en ámbitos donde la UE flaquea.<sup>200</sup> De hecho, las industrias europeas pueden aumentar su liderazgo tecnológico global a través de la inversión público-privada en I+D+i en las principales tecnologías emergentes para poder competir con EE. UU. y China.<sup>201</sup>

---

<sup>198</sup> Hobbs, C., «Europe's Digital Sovereignty: from rulemaker to superpower in the age of US-China rivalry», *European Council on Foreign Relations*, N.º 336/2020, pp. 36-39.

<sup>199</sup> Cagnin, C./Muench, S./Scapolo, F./Störmer, E./Vesnic-Alujevic, L., «Shaping & securing the EU's open strategic autonomy by 2040 and beyond», *JCR Science for Policy Report*, 2021, p. 28.

<sup>200</sup> Lippert, B./Perthes, V./Von Ondarza, N., «European Strategic Autonomy: actors, issues, conflicts of interests», *SWP Research Paper*, N.º 4/2019, p. 34.

<sup>201</sup> Comisión Europea, «Rethinking strategic autonomy in the digital age», *European Policy Strategy Centre*, 2019, p. 15.

Entre estas tecnologías de vanguardia se encontrarían la IA, la llamada *Internet of Things* (IoT)<sup>202</sup>, los microchips, la computación de alto rendimiento y las tecnologías cuánticas, claves para el avance en la productividad que Europa necesita. Se está actuando en este ámbito con los IPCEI o las Asociaciones europeas previstas en el marco de Horizonte Europa, *InvestEU*, el Programa Europa Digital y el Mecanismo Conectar Europa. En ese sentido, el Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027 se considera fundamental, con su presupuesto de 95,5 mil millones de euros para el próximo programa de investigación Horizonte Europa,<sup>203</sup> pues pone dicha financiación a disposición de la investigación sobre tecnologías digitales clave como la nanoelectrónica, la fotónica, la robótica, el 5G, la informática de alto rendimiento, los macrodatos, la informática en la nube y la IA.<sup>204</sup>

Además, el programa Europa Digital<sup>205</sup>, el primer programa de la UE dedicado exclusivamente a la transformación digital, será esencial. Con un presupuesto global previsto de 7500 millones de euros apoyará la supercomputación, la inteligencia artificial, la ciberseguridad, las habilidades digitales avanzadas y pretende impulsar un uso amplio de las tecnologías digitales en la economía y la sociedad, con 310 millones de euros para centros de innovación digital que ofrecerán apoyo local a las pymes para su transformación digital. Para entonces, según los objetivos establecidos en la Brújula Digital, tres de cada cuatro empresas deberían utilizar servicios de la nube, big data e IA, y más del 90% de las pymes deberían alcanzar al menos un nivel básico de intensidad digital.<sup>206</sup> El Mecanismo Conectar Europa Digital por su parte destinará 3 mil millones de euros en la inversión de infraestructuras críticas del ámbito digital para el desarrollo de la Unión en este área donde presenta muchas vulnerabilidades; en concreto, el 75% de esta ayuda se destinará a redes Gigabit y 5G, mientras que el 25% se destinará a mejorar las infraestructuras y redes digitales transfronterizas. Asimismo, el programa *InvestEU*, programa de la Unión para fomentar la inversión público-privada en proyectos transformadores, cuenta con una garantía de la UE de 10200 millones de euros destinados a investigación, innovación y digitalización.<sup>207</sup>

---

<sup>202</sup> El Internet de las cosas (IoT) se refiere a una red distribuida que conecta objetos físicos que son capaces de detectar o actuar en su entorno y comunicarse entre sí, con otras máquinas o computadoras. Los datos de estos dispositivos se pueden recopilar y analizar para revelar información y sugerir acciones que producirán ahorros de costos, aumentarán la eficiencia o mejorarán los productos y servicios.

<sup>203</sup> Comisión Europea, «Horizon Europe», 2022. Consultado el 7/7/2022: [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe\\_en](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe_en)

<sup>204</sup> Cretti, G./Molthof, L./Zandee, D., «Unpacking open strategic autonomy: from concept to practice», Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', 2021, p. 15.

<sup>205</sup> Comisión Europea, «Programa Europa Digital», 2022. Consultado el 8/7/2022: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/activities/digital-programme>

<sup>206</sup> Comisión Europea. «Digital Compass: the European way for the Digital Decade», [COM (2021) 318 final], p. 7.

<sup>207</sup> D'Alfonso, A., «InvestEU programme. The EU's new investment support scheme», European Parliamentary Research Service, 2021, p. 5.



Estos programas favorecerán el desarrollo de las Tecnologías Facilitadoras Esenciales o *Key Enabling Technologies* (KET)<sup>208</sup> y permitirán que las industrias europeas sigan siendo competitivas y lideren las cadenas de valor industriales siendo innovativas, además de fortalecer la autonomía estratégica en áreas señaladas por la Comisión para la transición digital: fabricación avanzada, micro/nanoelectrónica, inteligencia artificial y ciberseguridad.<sup>209</sup> Estas se han financiado con los programas de inversiones mencionados antes y otros como el 5G-PPP y un fondo de inversión en IA y Blockchain.<sup>210</sup> Otro ámbito como el de la tecnología cuántica, que abarca la construcción de la computadora cuántica de tecnología punta, el desarrollo de sistemas de comunicación de alta seguridad o la realización de avances en las tecnologías de detección cuántica, atesora un gran potencial, pues se estima que el tamaño de su mercado alcanzará los 6000 millones de euros en todo el mundo para 2027. Actualmente, existe una carrera mundial para liderar este mercado entre EE. UU., Japón y China, por lo que la UE necesita de inversiones sistemáticas y mejoras en la transición entre la investigación y la aplicación industrial para mantener el pulso.<sup>211</sup>

Otro de los ámbitos de actuación es el control de los datos, la materia prima de la economía digital, importante nicho de actuación tras la estimación de que la cantidad de dispositivos conectados a nivel mundial podría aumentar de 30400 millones en 2020 a 200000 millones en 2030.<sup>212</sup> Se espera que el almacenamiento en la nube supere al almacenamiento en dispositivos y se convierta en la principal solución de almacenamiento de datos en todo el mundo en breve. No obstante, el mercado de la nube y el almacenamiento de datos está dominado casi exclusivamente por proveedores no europeos, con implicaciones potencialmente perjudiciales para la seguridad, los derechos de la ciudadanía de la Unión y el potencial de innovación europeo. Además del *edge computing*,<sup>213</sup> el uso de las tecnologías blockchain o los softwares *open source*, se ha hecho evidente la necesidad de construir una nube europea y una infraestructura de datos para fortalecer la soberanía de datos de Europa. El proyecto GAIA-X, una red de computación en la nube y de servicios de datos,

---

<sup>208</sup> Las KET son tecnologías intensivas en conocimiento asociadas con una alta intensidad de I+D+i, ciclos rápidos de innovación, altos gastos de capital y empleo altamente cualificado. Permiten la innovación de procesos, bienes y servicios en toda la economía y pueden ayudar a los líderes tecnológicos en otros campos a capitalizar sus esfuerzos de investigación.

<sup>209</sup> En Horizonte Europa (2021-2027), las KET que se priorizan son: fabricación avanzada, materiales avanzados, tecnologías de ciencias de la vida, micro/nanoelectrónica y fotónica, inteligencia artificial, seguridad y conectividad.

<sup>210</sup> Cagnin, C./Muench, S./Scapolo, F./Störmer, E./Vesnic-Alujevic, L, «Shaping & securing the EU's open strategic autonomy by 2040 and beyond», JCR Science for Policy Report, 2021, p. 44.

<sup>211</sup> Hobbs, C., «Europe's Digital Sovereignty: from rulemaker to superpower in the age of US-China rivalry», *European Council on Foreign Relations*, N.º 336/2020, pp. 48-49.

<sup>212</sup> Comisión Europea, «Informe sobre prospectiva estratégica de 2021 – La capacidad y libertad de actuación de la UE», [COM(2021) 750 final], p. 10.

<sup>213</sup> El edge computing es un sistema de computación distribuida en el que el procesamiento de la información está descentralizado y ubicado más cerca del borde de la red.

intentará brindar una alternativa al dominio de las grandes empresas tecnológicas, implementando los estándares de privacidad bajo la legislación de la UE. A través de la colaboración entre más de 100 empresas europeas, el objetivo de esta infraestructura de datos de fuente abierta de próxima generación será proporcionar «un sistema seguro y federado con los más altos estándares de soberanía digital mientras promueve la innovación».<sup>214</sup>

Otra forma de apoyar las capacidades europeas en tecnología consistiría en apoyar las empresas emergentes de *deep tech*. Este modelo de negocios se basa en la innovación en el campo de la ingeniería o en un descubrimiento científico significativo, que conlleva riesgos en I+D+i y en la comercialización de productos. Abarca muchas tecnologías, como la robótica, el blockchain, la ciencia de materiales avanzada... e intentan resolver algunos de los desafíos más apremiantes de la alimentación, la salud, la energía o la movilidad.<sup>215</sup> Varios gigantes tecnológicos actuales surgieron de la *deep tech*: proponen soluciones revolucionarias a problemas globales, con el potencial disruptivo de crear mercados completamente nuevos. Sin embargo, estas empresas suelen tener un ciclo de I+D+i más largo y necesitan más tiempo e inversión de capital para desarrollarse, por lo que muchas fracasan (especialmente si no reciben financiación a tiempo). El valor de las empresas europeas en este área es de casi 700.000 millones de euros combinados y está aumentando constantemente, aunque haya una preocupante fuga de muchas empresas emergentes prometedoras al extranjero.<sup>216</sup>

La ampliación de las *deep tech* es clave para traducir el talento y la innovación en crecimiento económico en las regiones de Europa y mantener el talento en las empresas europeas. Los llamados «unicornios», empresas emergentes con un valor de más de mil millones de dólares, podrían sostener mejor el ecosistema tecnológico y crear gigantes tecnológicos de la UE;<sup>217</sup> de hecho, uno de los objetivos de Digital Compass consiste en duplicar el número de unicornios tecnológicos para 2030.<sup>218</sup> Es un sector de gran recorrido, pues algunas empresas emergentes trabajan de manera interdisciplinaria, lo que atrae a diferentes talentos e inversión en ciclos de I+D+i. Para potenciar este sector, El Consejo Europeo de Innovación proporciona un presupuesto de 10000 millones de euros en el período 2021-2027 para tecnologías e innovaciones revolucionarias (especialmente aquellas relacionadas al Pacto Verde Europeo y al

---

<sup>214</sup> Cagnin, C./Muench, S./Scapolo, F./Störmer, E./Vesnic-Alujevic, L, «Shaping & securing the EU's open strategic autonomy by 2040 and beyond», JCR Science for Policy Report, 2021, pp. 78-79.

<sup>215</sup> Consejo Europeo De Innovación, «Backing visionary entrepreneurs - Realizing the deep-tech entrepreneurial talent of Europe», 2022, pp. 4-7.

<sup>216</sup> Cagnin, C./Muench, S./Scapolo, F./Störmer, E./Vesnic-Alujevic, L, «Shaping & securing the EU's open strategic autonomy by 2040 and beyond», JCR Science for Policy Report, 2021, p. 33.

<sup>217</sup> Compañó, R./Correia, A./Rücker, E./Testa, G., «In search of EU unicorns - What do we know about them?», JCR Science for Policy Report, 2022, pp. 9-13.

<sup>218</sup> Comisión Europea. «Digital Compass: the European way for the Digital Decade», [COM (2021) 318 final], p. 10.

Plan de Recuperación), y ha debatido algunas propuestas para mejorar el marco de innovación, la financiación para la obtención de tecnologías innovadoras, establecer los IPCEI para la *deep tech*, la actualización del proceso de inmigración para talentos a través de la tarjeta azul de la UE 2.0 o canalizar la inversión hacia regiones especializadas de la UE.<sup>219</sup>

Por ello, establecer un ecosistema legal adecuado es clave para aprovechar la capacidad de la UE en las tecnologías digitales. Esto es importante para dar forma a la economía digital global y garantizar la seguridad de los sistemas tecnológicos para el futuro; la gobernanza, la regulación y la estandarización de las tecnologías digitales serán un factor crítico para maximizar las oportunidades digitales, al mismo tiempo que se reducen los desafíos que plantean. Esto requiere formas de regulación cuidadosas e innovadoras que no repriman, sino que orienten la innovación; en este área, China (en IA) y la UE (en privacidad de datos) cuestionan cada vez más el liderazgo de Estados Unidos.<sup>220</sup> La Unión necesita generar innovación y enmarcar aplicaciones tecnológicas de acuerdo con su modelo económico, pero también de sus valores, pues pretende conjugar las leyes con los derechos individuales.

Además de los estándares, la UE ha realizado un trabajo extenso para regular el ámbito tecnológico, y aunque su actuación se haya extendido en todas sus variantes, constituye un referente mundial en la legislación sobre la gestión de los datos, elemento central de la transición digital. La estrategia europea de datos<sup>221</sup> adoptada en febrero de 2020 marca el camino hacia la creación de un mercado único de datos europeo para garantizar el acceso a las empresas y los individuos mientras mantienen el control de sus datos. La UE ha adoptado un marco estricto para la privacidad y la protección de datos, con el Reglamento General de Protección de Datos (2016/679) de 2018 en su centro, y ha introducido un derecho de protección y de portabilidad de datos para mejorar el control de los individuos de sus propios datos. Además de esto, la Ley de Gobernanza de Datos (2022/868) adoptada en junio de 2022 debería contribuir en este ámbito, buscando aumentar la confianza en el intercambio de datos y fortalecer los mecanismos para aumentar la disponibilidad y la reutilización de datos. Además, apoyará la creación y el desarrollo de espacios de datos europeos comunes en dominios estratégicos, que involucren a actores públicos y privados.<sup>222</sup>

---

<sup>219</sup> Cagnin, C./Muench, S./Scapolo, F./Störmer, E./Vesnic-Alujevic, L, «Shaping & securing the EU's open strategic autonomy by 2040 and beyond», JCR Science for Policy Report, 2021, p. 35.

<sup>220</sup> Comisión Europea, «Rethinking strategic autonomy in the digital age», European Policy Strategy Centre, 2019, pp. 14-16.

<sup>221</sup> Comisión Europea, «Una estrategia europea de datos», [COM(2020) 66 final].

<sup>222</sup> Reglamento (Ue) 2022/868 Del Parlamento Europeo Y Del Consejo relativo a la gobernanza europea de datos y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724, Diario Oficial de la Unión Europea L152/1, pp. 6-8.

Teniendo la base en la legislación de los datos, también se han desarrollado otros ámbitos como la inteligencia artificial,<sup>223</sup> la ciberseguridad, las capacidades tecnológicas o los mercados digitales; en este último punto son mencionables la Ley de Mercados Digitales<sup>224</sup> y la Ley de Servicios Digitales,<sup>225</sup> pues es la primera legislación integral de internet de la UE que tiene como objetivo mitigar las prácticas anticompetitivas en el mercado digital. Asimismo, la Ley Europea de Chips de febrero de 2022 garantizará que la UE tenga las habilidades y capacidades tecnológicas para convertirse en un líder mundial en tecnologías y aplicaciones de semiconductores, asegurar su suministro y reducir sus dependencias. Movilizará más de 43000 millones de euros de inversiones público-privadas hasta 2030 para aumentar la cuota de mercado del 10% al 20%.<sup>226</sup>

#### 6.4. Energía

La crisis energética que vive la Unión Europea hace más urgente si cabe alcanzar la autonomía estratégica en esta materia, lo que, unido al esfuerzo contra el cambio climático y sus repercusiones sociales y económicas, está determinando la transición ecológica o verde. Como revela de manera dramática la agresión rusa a Ucrania y la elevada dependencia al gas ruso, la adopción de un nuevo modelo económico y social basado en la descarbonización y la autonomía estratégica son cuestiones indisolublemente unidas; así, la autonomía estratégica y la transición energética convergen para transformar la sociedad y la economía.

La Unión Europea es un referente mundial en la lucha contra el cambio climático y la regulación hacia una sociedad sostenible; desde hace años la transformación hacia la neutralidad climática es uno de los ejes de la política europea. Además de apoyar la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Acuerdo de París,<sup>227</sup> mediante su poder normativo ha establecido estándares medioambientales de gran peso en el ámbito internacional. En este ámbito, el Pacto Verde Europeo [COM (2019) 640 final], el Objetivo 55 o la Ley Europea del Clima (2021/1119) son fundamentales para unir la actuación contra el cambio climático con la transfor-

---

<sup>223</sup> Comisión Europea, «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de Inteligencia Artificial (Ley de Inteligencia Artificial) y se modifican determinados actos legislativos de la Unión», [COM(2021) 206 final].

<sup>224</sup> Reglamento (Ue) 2022/1925 Del Parlamento Europeo Y Del Consejo sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital y por el que se modifican las Directivas (UE) 2019/1937 y (UE) 2020/1828, Diario Oficial de la Unión Europea L 265/1.

<sup>225</sup> Reglamento (Ue) 2022/2065 Del Parlamento Europeo Y Del Consejo relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE, Diario Oficial de la Unión Europea L 277/1.

<sup>226</sup> Comisión Europea, «A chips Act for Europe», [SWD (2022) 147 final], pp. 97-101.

<sup>227</sup> Sanahuja, J. A., «Pacto Verde Europeo: el giro ambiental de un actor global», Centro de Educación e Investigación para la Paz, 2021, p. 69.

mación económica de la UE. Además, el Mecanismo de Ajuste Fronterizo de Carbono debería proteger esta transformación hacia una producción más sostenible desincentivando el uso del carbón en las importaciones, y el plan REPowerEU, surgido en el contexto de la guerra de Ucrania, puede ayudar a profundizar en la autonomía estratégica reduciendo la dependencia energética.<sup>228</sup>

El eje de la acción climática se ha basado en el Pacto Verde Europeo (*EU Green Deal*), una estrategia de gran calado que hace de la lucha contra el cambio climático la principal meta de la UE, de manera que ello permita cumplir con las metas del Acuerdo de París e integrar de manera coherente e intersectorial la política económica, social y ambiental, y la política exterior, con profundos efectos en los estilos de vida, convirtiéndose en una nueva estrategia que promueva tanto el crecimiento económico como la sostenibilidad. Además de cambios en la industria, la edificación, la agricultura y alimentación,<sup>229</sup> alcanzar esas metas supone mantener una adecuada provisión de energía limpia y asequible, con un cambio radical en el *mix* de energía y un mayor uso de fuentes renovables; el desarrollo de tecnologías de almacenamiento y de redes eléctricas inteligentes, las baterías y el hidrógeno «verde»; la movilidad eléctrica y normas de emisiones más duras; y la mejor integración de los sistemas eléctricos nacionales con la Unión de la Energía.<sup>230</sup> Presentado en diciembre de 2019, el Pacto pretende que la UE se convierta en el primer continente climáticamente neutral para 2050, lo que generará también nuevos empleos y una mejor calidad de vida; hasta llegar a ese punto, se establece un objetivo intermedio, el de llegar al 55% de las emisiones de 1990 para 2030.<sup>231</sup> Para ello cuenta con una financiación de 1 billón de euros con dos flujos principales: 528000 millones de euros procederán directamente del presupuesto de la UE y del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (RCDE). El resto se dispondrá través del programa InvestEU, que combina 279000 millones de euros hasta 2030, así como de 114000 millones de euros de cofinanciación nacional.<sup>232</sup>

Siguiendo esta estrategia, la dependencia de las importaciones de energía de Europa se reducirá drásticamente (del 54% en 2018 al 20% en 2050), pero a la vez se importarán otras materias donde los recursos propios de la UE no sean suficientes. Esto tendrá un impacto en la autonomía estratégica europea al cambiar las dependencias: aunque habrá menor dependencia en algunas áreas, sobre todo en combustibles

---

<sup>228</sup> Sanahuja, J. A., «El Pacto Verde, Next Generation EU y la nueva Europa geopolítica», *Documentos de trabajo (Fundación Carolina): Segunda época*, N.º 63/2022, pp. 3-5.

<sup>229</sup> *Ibid.*, pp. 4-6.

<sup>230</sup> Sanahuja, J. A., «Pacto Verde Europeo: el giro ambiental de un actor global», Centro de Educación e Investigación para la Paz, 2021, p. 79.

<sup>231</sup> Comisión Europea, «Objetivo 55», 2022. Consultado el 27/7/2022: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>

<sup>232</sup> Comisión Europea, «Un pacto verde europeo», 2022. Consultado el 28/7/2022: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es)

fósiles, será mayor en las materias primas críticas que son necesarias para la transición verde.<sup>233</sup> Este aspecto se aborda en el Plan de Acción de Economía Circular [COM(2020) 98 final], que puede ser esencial para aumentar la circularidad de las materias en el sistema, mantener el consumo de recursos dentro de los límites planetarios y reducir la dependencia de las importaciones de materias primas, reciclando los recursos usados, reduciendo la demanda de materias y asegurando un mercado interior que funcione bien para las materias primas secundarias de alta calidad.<sup>234</sup>

El Pacto Verde se ha ido desplegando a través de distintas iniciativas y legislación. La lucha contra el cambio climático y la descarbonización está presidida por la Ley del Clima, adoptada en junio de 2021, que convierte la ambición política de alcanzar la neutralidad climática de aquí a 2050 en una obligación jurídica para la UE.<sup>235</sup> Aun así, buena parte de los objetivos ecológicos se han contemplado en el paquete legislativo Objetivo 55 (*Fit for 55*) propuesto por la Comisión en julio de 2021, que pretende convertir la ambición del Pacto en legislación. Entre sus medidas más importantes se encuentran el endurecimiento de las directivas de eficiencia energética: se aumenta el actual objetivo de eficiencia energética a escala de la UE del 32,5% al 36% para el consumo de energía final y al 39% para el consumo de energía primaria, y además, se pretende que el 40% de la energía total sea de origen renovable, duplicando así las metas del periodo anterior.<sup>236</sup> Otro elemento clave es la modificación del RCDE, que dictamina una reducción global de las emisiones del 61% de aquí a 2030 respecto a los valores de 2005. También se proponen medidas para eliminar las emisiones de los vehículos, con la prohibición de los motores de combustión interna en 2035, y acelerar la instalación de los puntos de recarga eléctrica y de hidrógeno. Para llegar a esos objetivos, el Objetivo 55 incluye un nuevo Fondo Social del Clima, apoyado por otros fondos estructurales de la UE, que se financiará con el 25% de los ingresos del RCDE —unos 72.000 millones de euros entre 2025 y 2032— y los recursos nacionales que lo acompañen.<sup>237</sup>

Asimismo, otro de los aspectos más interesantes que propone el Pacto Verde Europeo es la creación de un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono para evitar que los esfuerzos por desarrollar una economía más sostenible perjudiquen la eco-

---

<sup>233</sup> Sanahuja, J. A., «Pacto Verde Europeo: el giro ambiental de un actor global», Centro de Educación e Investigación para la Paz, 2021, p. 84.

<sup>234</sup> Cagnin, C./Muench, S./Scapolo, F./Störmer, E./Vesnic-Alujevic, L., «Shaping & securing the EU's open strategic autonomy by 2040 and beyond», JCR Science for Policy Report, 2021, pp. 48-50.

<sup>235</sup> Reglamento (Ue) 2021/1119 Del Parlamento Europeo Y Del Consejo por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) N.º 401/2009 y 2018/1999, Diario Oficial de la Unión Europea L 243/1, p. 8.

<sup>236</sup> Comisión Europea, «Objetivo 55», 2022. Consultado el 27/7/2022: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>

<sup>237</sup> Comisión Europea, «Propuesta de Reglamento Del Parlamento Europeo Y Del Consejo por el que se establece un Fondo Social para el Clima», [COM(2021) 568 final], p. 9.

nomía europea. El hecho de reforzar el RCDE y reducir las emisiones de carbono de acuerdo al Objetivo 55 supone un elevado riesgo de «fugas de carbono», pues el aumento del precio del carbono vía derechos de emisión y la exigencia de mayor inversión en tecnologías limpias puede dañar la competitividad de la economía europea, y hacer ineficaz el RCDE a efectos de descarbonización si se sustituye la producción europea por importaciones de países donde no existen sistemas similares, o se alienta la deslocalización industrial (a países con políticas climáticas menos ambiciosas) para escapar de esos costes.<sup>238</sup> Esto podría alentar el dumping ambiental y una destructiva competencia a la baja de otros países, por lo que la UE quiere establecer esta tasa que internalizará los costos ambientales, nivelando el terreno de juego para las empresas europeas; para evitar espirales proteccionistas, es imprescindible que la UE trabaje con países afines para llevar a cabo esta proposición de manera efectiva.<sup>239</sup>

Por último, en el contexto de crisis energética que vivimos por las consecuencias de la guerra de Ucrania, es imprescindible mencionar el plan REPowerEU [COM(2022) 230 final], que busca darle la vuelta al fracaso de una estrategia de largo plazo para generar una red de interdependencias entre Europa y Rusia que, a través de los intereses compartidos, debía haber promovido el entendimiento con ese país. Ante un invierno que se antoja complicado, con la inflación y los precios de la electricidad en los puntos más altos en décadas y en un momento en el que los Estados miembros llevan un acopio de más del 90% de sus reservas de gas para afrontar el corte del suministro de gas ruso, el plan para desacoplar la Unión de Rusia energéticamente y desarrollar un sistema más resiliente es de vital importancia.<sup>240</sup>

En marzo de 2022 se plantearon algunas medidas, en consonancia a la gravedad de la situación y los objetivos climáticos de la UE,<sup>241</sup> pero la presentación oficial del plan REPowerEU en respuesta a las perturbaciones del mercado mundial de energía se realizó en mayo de 2022, y en él podemos encontrar un planteamiento estructurado claramente en tres partes: ahorrar energía, producir energía limpia y diversificar los suministros de energía. Por una parte, el plan hace un llamamiento tanto a los consumidores como a las empresas para ahorrar en el consumo de energía, la forma más barata, segura y limpia de reducir la dependencia de las importaciones de combustibles fósiles de Rusia.<sup>242</sup> Así, junto a un proceso de electrificación, la Comisión propone incrementar del actual 40% al 45% el objetivo de la Unión relativo a las

---

<sup>238</sup> Sanahuja, J. A., «El Pacto Verde, Next Generation EU y la nueva Europa geopolítica», *Documentos de trabajo (Fundación Carolina): Segunda época*, N.º 63/2022, pp. 10-11.

<sup>239</sup> Sanahuja, J. A., «Pacto Verde Europeo: el giro ambiental de un actor global», Centro de Educación e Investigación para la Paz, 2021, p. 82.

<sup>240</sup> Hercegová, K., «European energy crisis and the war in Ukraine», Prague Business School - Conference Paper, 2022, p. 1.

<sup>241</sup> Sanahuja, J. A., «El Pacto Verde, Next Generation EU y la nueva Europa geopolítica», *Documentos de trabajo (Fundación Carolina): Segunda época*, N.º 63/2022, p. 17.

<sup>242</sup> Comisión Europea, «Plan REPowerEU», [COM(2022) 230 final], pp. 2-5.

energías renovables para 2030. El plan REPowerEU aumentaría la capacidad total de generación de energías renovables hasta los 1236 GW de aquí a 2030, frente a los 1067 GW previstos en el paquete de medidas Objetivo 55 para ese mismo año.<sup>243</sup> Asimismo, el cambio hacia la energía limpia ha de darse en la industria, pues su implantación en los procesos industriales ayudará en la transición ecológica, reducirá la dependencia y fomentará la producción, la competitividad y el liderazgo tecnológico internacional de las empresas europeas.<sup>244</sup>

Igualmente, en el ámbito de la diversificación de los proveedores, señalado en la Política Comercial<sup>245</sup> como elemento favorable a la autonomía estratégica para aumentar la eficiencia energética mundial y cooperar en materia de tecnología e innovación,<sup>246</sup> la Comisión plantea varias medidas, como aumentar las importaciones de gas natural licuado de EE. UU., Canadá y Noruega. Azerbaiyán puede ser un socio estratégico también en el Corredor Meridional de Gas, así como Israel y Egipto<sup>247</sup> para aumentar el suministro de GNL; volver a dialogar con Argelia, o aumentar la cooperación con Japón, China, Corea o los países del África subsahariana es otro aspecto importante en este ámbito. El tercer componente de REPowerEU pretende acelerar la transición energética prevista en el Pacto Verde y «Objetivo 55», recurriendo a fondos del NGEU y otros recursos. Ello supone alentar la instalación de paneles solares domésticos, la sustitución de calderas de gas por sistemas de aerotermia, agilizar los proyectos de inversión en renovables (parques eólicos y fotovoltaicos), duplicar la producción de biogás y cuadruplicar la de hidrógeno verde, así como lanzar un «acelerador de hidrógeno» que amplíe la infraestructura de producción y almacenamiento y que facilite las importaciones de este combustible, lo que puede acompañarse momentáneamente de un alargamiento de la vida útil de otras fuentes vitales para los Estados, como el carbón o las energías nucleares.<sup>248</sup>

Asimismo, REPowerEU propone asociarse con proveedores fieles que pueden cooperar en el futuro en energías renovables, realizar proyectos de energía solar, eólica y de hidrógeno, o realizar compras comunes a través de la Plataforma de Energía de la UE. Del mismo modo, hay medidas que deben concretarse antes de 2027, como pueden ser los planes nacionales REPowerEU con cargo al MRR con un presupuesto de 300000 millones de euros, inversiones en una red integrada y adaptada de infraes-

---

<sup>243</sup> Para actuar en este ámbito puede ser interesante la propuesta de la Estrategia de Energía Solar de la UE [COM/2022/221 final], que impulsará el despliegue de la energía fotovoltaica, para alcanzar más de 320 GW de instalación para 2025, y 600 GW para 2030.

<sup>244</sup> Comisión Europea, «Plan REPowerEU», [COM(2022) 230 final], pp. 9-10.

<sup>245</sup> Comisión Europea, «Trade Policy Review - An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy», [COM(2021) 66 final], p. 3.

<sup>246</sup> Comisión Europea, «Plan REPowerEU», [COM(2022) 230 final], pp. 5-6.

<sup>247</sup> La UE, Egipto e Israel firmaron un Memorando de Entendimiento Trilateral para la exportación de gas natural a Europa, enviada a través de la infraestructura egipcia de exportación de GNL.

<sup>248</sup> Comisión Europea, «Plan REPowerEU», [COM (2022) 230 final], pp. 14-19.



estructuras de gas y electricidad, aumentar el objetivo de eficiencia a escala de la UE del 9 al 13% para 2030, un acelerador de hidrógeno para conseguir de aquí a 2025 17,5 GW de electrolizadores, alimentar la industria de la UE con una producción autóctona de 10 millones de toneladas de hidrógeno renovable o un estímulo de la descarbonización industrial con 3000 millones de euros en concepto de proyectos anticipados con cargo al Fondo de Innovación.<sup>249</sup>

## 7. AUTONOMÍA ESTRATÉGICA EN EL ESTADO ESPAÑOL

Estudiar el caso concreto del Estado español dentro del esfuerzo conjunto de la Unión Europea por potenciar la autonomía estratégica resulta de gran valía, pues reúne dentro de sí ciertas características que lo convierten en un interesante objeto de análisis. Al ser la cuarta economía del euro y tener una localización geográfica clave para afrontar las relaciones con la frontera africana de la Unión, así como los retos energéticos que tanto apremian, el país puede aportar de manera significativa en el desarrollo de las capacidades y mejorar el posicionamiento geopolítico europeo. Asimismo, reúne dentro de sí una gran variedad de particularidades en su sistema político que pueden llegar a posibilitar una mejor profundización de la autonomía estratégica a través de la gobernanza multinivel.

### 7.1. España como actor estratégico

España ha participado en el debate sobre la autonomía estratégica y se ha posicionado dentro del ya mencionado grupo que, a pesar de estar de acuerdo en el diagnóstico de que la Unión necesita mayores capacidades para decidir autónomamente y reducir las dependencias, aboga por mantener una economía abierta como método de prosperidad europea y evitar la creación de distorsiones en el mercado único que benefician a las empresas de los Estados con más recursos. En ese sentido, es elocuente el *non-paper* que aprobaron los gobiernos de España y Países Bajos sobre autonomía estratégica<sup>250</sup> el 24 de marzo de 2021, entendiendo el concepto como un medio para convertirse en un actor global. Además de proponer la actualización de las estrategias de acción, aplicando una mayor coherencia entre política exterior e interior, figuran trece dimensiones desde las que se puede trabajar la autonomía estratégica en el marco de la UE: desde el mercado único, pasando por la transformación digital, la innovación, la política industrial orientada al futuro, la capacidad de articular estándares internacionales, la salud, la energía y el clima,

---

<sup>249</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>250</sup> Gobierno De Países Bajos, «Spain-Netherlands non-paper on strategic autonomy while preserving an open economy», 2021.

la migración, el rol internacional del euro, la fiscalidad internacional, la PCSD, las relaciones exteriores y el multilateralismo.<sup>251</sup>

La postura española respecto a la autonomía estratégica y la apertura económica es fruto de la posición de España en las relaciones comerciales internacionales,<sup>252</sup> pues el país está integrado de manera importante en las cadenas globales de valor. España tiene, teniendo en cuenta las exportaciones brutas totales, una alta participación en las cadenas globales de valor (40,3%), por encima de EE. UU. o Japón, pero similar al de economías centrales europeas como Italia, Francia y Alemania. Asimismo, el contenido importado de las exportaciones brutas españolas (22,7%), es una cifra menor que la de otros países del Este de Europa (en algunos casos llega al 32,5%), lo que implicaría una menor vulnerabilidad de la economía española respecto a estos últimos. Además, en el caso de España, casi la mitad (49%) del valor agregado extranjero contenido en las exportaciones tiene su origen en el resto de países miembros.<sup>253</sup> Esta situación demuestra que España depende del correcto funcionamiento del mercado único, pero también del comercio internacional para potenciar su economía, premisas que recoge el *non-paper*.

En el índice de soberanía europea del European Council on Foreign Relations<sup>254</sup> realizado en 2022, que mide la aportación de cada Estado miembro en seis áreas (clima, economía, defensa, migración, salud y tecnología) en una escala del 0 al 10, España tiene un rendimiento intermedio en el cómputo general respecto a los demás países europeos. España recibe puntuaciones «buenas» en salud y economía, su desempeño es «satisfactorio» en clima y defensa, y «pobre» en tecnología y migración, en los que sus compromisos y capacidades son igualmente inadecuados. Aunque se encuentra entre los Estados miembros más comprometidos con la transición ecológica, España tiene capacidades relativamente débiles en este área. Mientras tanto, en tecnología, el desempeño de España está por encima del promedio en las áreas de conectividad, regulación y ciberseguridad, pero en conjunto es pobre debido a las deficiencias en otras áreas. En este ámbito, el Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI) de España puede arrojar algunos datos adicionales: ocupa el puesto número 7 de los 27 Estados de la UE, con un progreso relativo en lo que se refiere a la integración de la tecnología digital, así como en los servicios digitales públicos y en términos de capital humano, y es uno de los líderes de la UE en cuanto a conectividad, con más del 90% de los hogares cubiertos para la conectividad de red de muy

---

<sup>251</sup> *Ibid.*, pp. 3-8.

<sup>252</sup> Feás, E. «La estrategia comercial de la UE y sus implicaciones para España», *Análisis del Real Instituto Elcano*, N.º 79/2021, pp. 4-7.

<sup>253</sup> Álvarez, I./Martín, V., «Cadenas de valor en Europa y autonomía estratégica», *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, N.º 916/2020, pp. 198-200.

<sup>254</sup> European Council On Foreign Relations, «European Sovereignty Index», 2022. Consultado el 5/8/2022: <https://ecfr.eu/special/sovereignty-index/>

alta capacidad (VHCN).<sup>255</sup> Además, en 2020 España adoptó una nueva y ambiciosa agenda digital, España Digital 2025, con el objeto de promover la transformación digital del país mediante una serie de reformas de aquí a 2025, así como a través de importantes inversiones públicas y privadas.<sup>256</sup>

Con todo, el desarrollo de las capacidades del país ibérico en cuanto a autonomía estratégica está innegablemente unido a los fondos Next Generation EU. Como eje de la transición ecológica y tecnológica y del progreso hacia una economía más resiliente y competitiva, a España le corresponden alrededor de 140000 millones de euros a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, de los que 69500 millones se darán en transferencias no reembolsables y el resto en préstamos. En junio de 2021 la Comisión aprobó el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que consta de 112 inversiones y 102 reformas, que permitirán destinar el 40% de los fondos a la transición energética y el 28% a la transición digital.<sup>257</sup> Dentro de las políticas climáticas, el plan pretende renovar el parque inmobiliario para aumentar la eficiencia energética, hacer más sostenible la movilidad y el sector del transporte, y seguir aumentando la cuota de renovables en el *mix* energético, así como aprovechar mejor los recursos de agua. Para ello, planea inversiones de más de 7800 millones de euros en la eficiencia energética de edificios públicos y privados, 13200 millones de euros en movilidad sostenible urbana y de larga distancia, y la descarbonización del sector energético mediante la inversión de 6100 millones de euros en tecnologías e infraestructuras limpias, acelerando el desarrollo y el uso de energías renovables, incluido el hidrógeno renovable. El plan incluye también una Ley de Cambio Climático y Transición Energética (7/2021) que establece los objetivos renovables para 2030 y el objetivo de neutralidad climática para 2050, incluyendo un sistema eléctrico 100% renovable.<sup>258</sup>

En el ámbito digital, para atajar el nivel insuficiente de habilidades digitales, el plan invertirá 3.600 millones de euros en formación, 3.200 millones de euros en la transformación digital de la administración pública, 4.600 millones de euros para

---

<sup>255</sup> Comisión Europea, «Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI) 2022 - España», pp. 8-11.

<sup>256</sup> Esta no es la única legislación al respecto, pues en 2021 España puso en marcha el Plan de Digitalización de Pymes 2021-2025 para impulsar la innovación disruptiva y el emprendimiento en el ámbito digital. El país también adoptó una Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (IA) y participa en proyectos europeos a gran escala, así como la Estrategia de Impulso de la Tecnología 5G con el fin de mejorar la asignación y ordenación del espectro para las bandas 5G prioritarias e incentivar el uso y la implantación de redes 5G. Fuente: Gobierno de España, «España Digital 2025», 2021.

<sup>257</sup> Comisión Europea, «Spain's recovery and resilience plan». Consultado el 6/7/2022: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility/spains-recovery-and-resilience-plan\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility/spains-recovery-and-resilience-plan_en)

<sup>258</sup> Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, Boletín Oficial del Estado, N.º 121.

promover la digitalización de la industria y las pymes, inversiones en inteligencia artificial, digitalización de los sistemas turísticos y culturales, y 4.000 millones de euros para apoyar la conectividad fija y 5G y la infraestructura de datos. En el ámbito económico, para hacer frente a una alta tasa de desempleo y una alta temporalidad laboral, bajo crecimiento de la productividad, altos niveles de deuda externa, privada y pública, así como bajas inversiones públicas, España invertirá, en particular, 2100 millones de euros en medidas de mejora de las cualificaciones, formación del profesorado, digitalización e internacionalización de la FP y 3500 millones de euros impulsarán la capacidad de innovación de España mediante la financiación de infraestructuras y programas de investigación e innovación.<sup>259</sup>

Teniendo esa sólida base para relanzar su economía en base a la doble transición, el país puede aportar en la búsqueda de la autonomía estratégica, donde España debe de tener un papel importante en el ámbito de la defensa. Figurando en el puesto número 19 en el ranking Global Firepower 2022,<sup>260</sup> con un presupuesto de 10155 millones de euros y unas capacidades de relativo peso, el cuarto ejército más grande de la Unión debe contribuir a la Europa de la defensa. España ha erigido su seguridad en torno al pilar trasatlántico, pero se ha mostrado favorable al nacimiento de la autonomía estratégica europea en materia de defensa, y ha contribuido en el florecimiento de las estrategias europeas de defensa, como es el caso de la PESCO y su participación en diferentes proyectos. Así, España considera la autonomía estratégica como una meta importante,<sup>261</sup> tanto en la capacidad de llevar a cabo operaciones militares como en la autónoma operativa respecto a otras potencias.

Por otra parte, España tiene su principal activo como socio estratégico en el campo de la energía,<sup>262</sup> aspecto de gran importancia, más aún tras el estallido de la guerra en Ucrania, pues puede contribuir en el corto plazo a diversificar las rutas de suministro de energía y en el largo plazo a suministrar energías renovables a toda Europa. El caso de España resulta paradójico en el contexto europeo por su condición de «isla energética», pues casi no depende de los hidrocarburos rusos: apenas tiene un 2% de sus importaciones de petróleo y menos del 6% de gas. La seguridad del suministro de gas en España se sustenta en la mayor flota de plantas de regasificación de Europa, así como con un gasoducto directo con Argelia operando a plena capacidad (Medgaz), y otro a través de Marruecos cerrado por decisión argelina desde octubre de 2021 (Ma-

---

<sup>259</sup> Comisión Europea, «Spain's recovery and resilience plan». Consultado el 6/7/2022: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility/spains-recovery-and-resilience-plan\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility/spains-recovery-and-resilience-plan_en)

<sup>260</sup> Global Firepower, «2022 World Military Strength Rankings». Consultado el 28/8/2022: [https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.php?country\\_id=spain](https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.php?country_id=spain)

<sup>261</sup> Franke, U./Varma, T., «Independence play: Europe's pursuit of strategic autonomy», European Council on Foreign Relations, 2018, p. 41.

<sup>262</sup> Arteaga, F./García, R./Molina, I./Ortega, A./Otero Iglesias, M./Powell, C./Steinberg, F., «Autonomía estratégica europea e intereses de España», *Análisis del Real Instituto Elcano*, N.º 89/2021, p. 5.

greb Europa-GME); por lo tanto, España ocupa una posición relevante para alcanzar la autonomía energética como suministrador de energía a Europa.<sup>263</sup>

La elevada resiliencia del sistema eléctrico español se explica por su diversificación, con ciclos combinados de gas, energía nuclear, hidroeléctrica y casi todas las renovables (eólica, solar fotovoltaica y térmica, biocombustibles, biogás...). En septiembre de 2021, último mes de funcionamiento del GME, España importó más de un 50% de su gas por gasoducto; en enero de 2022 sin embargo el GNL había suplido al GME y suponía ya casi el 70% de las importaciones españolas de gas, convirtiendo a EE. UU. en el principal suministrador de gas de España (casi un 35% del total). Esto permite aumentar la capacidad de las interconexiones de gas y electricidad para avanzar en la integración energética europea, aunque los dos gasoductos existentes entre España y Francia apenas alcanzan una capacidad de 7 bcm (*billion cubic metres*), lo que limita el potencial de España para contribuir a corto plazo, aunque se estén realizando trabajos para aumentar dichas capacidades.<sup>264</sup> Aun así, las exportaciones han ido aumentando tímidamente: las exportaciones españolas de gas natural a Europa casi se duplicaron en 2021 respecto a 2020, y las de enero de 2022 casi quintuplicaron las de enero de 2021. El principal destino es Francia, cuyas importaciones desde España han aumentado casi un 500% en enero de 2022 y un 200% durante el año.<sup>265</sup>

De cara a la transición ecológica y el desarrollo de energías renovables, tanto en hidrógeno verde como en electricidad u otras fuentes renovables, España está entre los Estados miembros con mayor potencial a largo plazo, por lo que, de darse las condiciones necesarias, puede convertirse en un socio estratégico. A ese respecto, la contribución de España se dará en consonancia a la manera en que la UE afronte el reto de unir las necesidades energéticas con los factores geopolíticos, y si se reorienta hacia las renovables, las interconexiones o el hidrógeno verde. En ese sentido, el plan REPowerEU (así como planes como el MidCat) podría ser un catalizador esencial para potenciar el papel de España como uno de los centros energéticos de Europa,<sup>266</sup> pues aboga por acelerar la producción de energías renovables y por obtener capacidades adicionales de generación de energía, a la vez que se diversifican los suministros energéticos: España cumple un rol central en ambos casos.

---

<sup>263</sup> Escribano, G., «Diez contribuciones de España a una seguridad energética europea autónoma de Rusia», *Análisis del Real Instituto Elcano*, N.º 23/2022, pp. 3-4.

<sup>264</sup> Urbasos, I., «España aprovecha la crisis energética para redoblar su apuesta europea por el hidrógeno verde», Real Instituto Elcano, 2022. Consultado el 30/10/2022: <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/espana-aprovecha-la-crisis-energetica-para-redoblar-su-apuesta-europea-por-el-hidrogeno-verde/>

<sup>265</sup> Escribano, G., «Diez contribuciones de España a una seguridad energética europea autónoma de Rusia», *Análisis del Real Instituto Elcano*, N.º 23/2022, pp. 3-5.

<sup>266</sup> Urbasos, I., «España aprovecha la crisis energética para redoblar su apuesta europea por el hidrógeno verde», Real Instituto Elcano, 2022. Consultado el 30/10/2022: <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/espana-aprovecha-la-crisis-energetica-para-redoblar-su-apuesta-europea-por-el-hidrogeno-verde/>

Por último, cabe mencionar que España ha participado con propuestas para modificar el marco actual de la UE, lo que a su vez podría aumentar la autonomía estratégica. Por un lado, ante el aumento de los precios de la energía y la inflación (que llegó al 10% en julio de 2022), las vicepresidentas Calviño y Ribera solicitaron<sup>267</sup> a la Comisión una actuación coordinada y flexible para afrontar esta subida, con medidas como la reforma del mercado eléctrico. Aunque Alemania y Países Bajos desecharon la propuesta, la Comisión aceptó la llamada «excepción ibérica», es decir, un régimen especial para Portugal y España que tiene como objetivo limitar el precio del gas en el mercado mayorista hasta el 31 de mayo de 2023;<sup>268</sup> a pesar de ser pronto para valorar sus resultados, se puede argumentar que la factura de la luz sigue siendo menor que en el resto de Europa. En otro ámbito, otra propuesta de reforma es el *non-paper*<sup>269</sup> presentado junto a Países Bajos que plantea el establecimiento de un renovado marco fiscal de la UE ajustado a los nuevos desafíos, creando reservas fiscales y planes para la sostenibilidad fiscal; una hoja de ruta para completar la unión bancaria, como la creación de un sistema europeo de garantía de depósitos que reembolse a los depositantes en caso de quiebra, y el fortalecimiento de la unión de los mercados de capitales, facilitando las inversiones a nivel europeo y la financiación de las empresas.<sup>270</sup>

Esta evolución de España y su posición frente a los grandes retos que enfrenta en la actualidad, demuestra que conseguir la autonomía estratégica es un objetivo a largo plazo que puede superar las lógicas establecidas hasta ahora en el seno de la Unión, pues ha unido a dos países históricamente opuestos en la voluntad de transformar las estructuras actuales.

## 7.2. El caso de Euskadi

El caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco puede ser de gran interés para analizar el alcance que puede llegar a tener la búsqueda de la autonomía estratégica en la Unión Europea. Como región histórica con capacidad legislativa y miembro del Comité Europeo de las Regiones creado tras el Tratado de Maastricht, los poderes de actuación de los que disponen las instituciones vascas están limitados por las competencias de las que disponen. En ese sentido, el sistema de gobernanza multinivel que forma parte del panorama institucional y político de Euskadi puede servir para forta-

---

<sup>267</sup> Europa Press, «Calviño y Ribera reclaman a Bruselas una solución al precio de la luz», 2022. Consultado el 15/6/2022: <https://www.europapress.es/economia/macroeconomia-00338/noticia-calvino-ribera-reclaman-bruselas-solucion-precio-luz-pone-peligro-recuperacion-20210920181338.html>

<sup>268</sup> Comisión Europea: «Ayudas estatales: La Comisión aprueba una medida española y portuguesa destinada a reducir el precio de la electricidad en el contexto de la crisis energética», 2022. Consultado el 2/7/2022: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_22\\_3550](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_3550)

<sup>269</sup> Gobierno De Países Bajos, «Joint paper by Spain and The Netherlands on priority issues in 2022 on the EU's economic and financial policy agenda», 2022.

<sup>270</sup> *Ibid.*, pp. 1-2.

lecer las capacidades europeas, pues las políticas tendrán un mayor impacto si apelan y se adecúan al caso específico de las regiones, y ahí las instituciones locales tienen un papel fundamental.<sup>271</sup> Esto cobra aún más importancia en el caso de las provincias vascas, pues adecuarse a una región con un dinamismo económico considerable, con una base industrial importante (24% del VAB)<sup>272</sup> y con una notable complejidad social e institucional es de vital importancia para la autonomía estratégica.

El posicionamiento de Euskadi en los últimos años en los temas que afectan a la resiliencia y la potenciación de la economía, la energía, el cambio climático o la digitalización ha sido clara y conjunta a las deliberaciones a nivel europeo. Así, el Gobierno Vasco ha establecido la transformación ecológica y digital, las llamadas transiciones gemelas, como motores del progreso de Euskadi, lo que, unido a una estrategia clara de recuperación post pandémica, debe de ser el eje del desarrollo en los próximos años, incluso después del *shock* que ha supuesto la guerra de Ucrania. Como en el resto de la UE, el mecanismo Next Generation constituye el núcleo de la recuperación económica y social y el trampolín mediante el cual se pretenden abordar los grandes retos de cara al futuro. De los 140000 millones de euros que le corresponden al Estado español, la CAV recibirá unos 5400 millones de euros. El Programa Vasco de Recuperación y Resiliencia 2021-2026, también conocido como Euskadi Next, consta de 188 inversiones en 8 ámbitos estratégicos: salud y cuidado de las personas, aprendizaje a lo largo de la vida, generación de energías renovables, movilidad sostenible, digitalización e innovación, hábitat natural y prevención de desastres naturales, hábitat urbano y economía circular.<sup>273</sup> En este ámbito, destacan 16 Proyectos estratégicos dentro del plan para la Recuperación y Transformación Económica de Euskadi que pueden servir en la participación de la autonomía estratégica en áreas muy diversas; esto, unido a la presentación de un plan de inversiones propio de 528 millones de euros para el periodo 2022-2024, debería ayudar a potenciar el desarrollo de las capacidades vascas.<sup>274</sup>

Teniendo esta sólida base, de la que hasta el momento se han adjudicado cerca de 975 millones de euros, las instituciones vascas han promocionado otras áreas de la autonomía estratégica.<sup>275</sup> Ese es el caso de la transformación digital, a la que se han destinado 1400 millones de euros mediante la Estrategia de Transformación Digital 2025, que pretende digitalizar la sociedad y la economía, haciéndola más resiliente y competitiva. Esta estrategia se estructurará sobre 3 dimensiones: por un

---

<sup>271</sup> Keating, M., «La integración europea y la cuestión de las nacionalidades», *Revista Española de Ciencia Política*. N.º 16/2007, pp. 9-11.

<sup>272</sup> Larrea Basterra, M./Fernández Gómez, J., «Oportunidades del Pacto Verde Europeo para la competitividad de Euskadi», Orkestra - Instituto Vasco de Competitividad, 2021, p. 1.

<sup>273</sup> Gobierno Vasco, «Programa Vasco de Recuperación y Resiliencia - Euskadi Next», 2021, pp. 84-94.

<sup>274</sup> Gobierno Vasco, «Plan de inversiones estratégicas 2022-2024», 2021, p. 10.

<sup>275</sup> Gobierno Vasco, «Distribución Next Generation Euskadi», 2022, p. 3.

lado están las palancas tecnológicas, tecnologías digitales innovadoras en las que Euskadi debe ir ganando un conocimiento avanzado para su aplicación de forma extensiva en todo el panorama de la actividad pública, productiva y social; por otro lado estarían los habilitadores, instrumentos o canales que facilitan o aceleran el desarrollo y despliegue de las palancas tecnológicas para su utilización efectiva en ámbitos de aplicación concretos; y por último, están los ámbitos de aplicación, áreas específicas de la actividad pública y privada, donde las palancas tecnológicas están destinadas a ser el elemento de cambio radical de sus procesos, productos, servicios, modelos de relación o del propio modelo de negocio, de forma que se genere en ellos más riqueza, mejor empleo, mayor bienestar y una mejora de las condiciones del entorno.<sup>276</sup>

Además, se recoge la puesta en marcha de proyectos como el Basque Artificial Intelligence Center, el apoyo al Data Center o facilitar el uso del 5G en el ámbito empresarial, y se presta especial atención a la ayuda a las pymes con 22 millones de euros. Esta estrategia se ha nutrido a su vez por el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación Euskadi 2030, que pretende establecer un marco para generar capacidades en las áreas científicas y tecnológicas más prometedoras, construyendo sinergias entre los sectores productivos y de innovación,<sup>277</sup> así como por el Plan Estratégico de Desarrollo Industrial e Internacionalización, que busca aumentar la presencia de la industria y los servicios avanzados al 40% del PIB, para que, junto a una internacionalización de las empresas, las exportaciones lleguen a un tercio del PIB de Euskadi; del mismo modo, se busca incrementar un 10% la creación de las empresas tecnológicas en Euskadi a la vez que se fomenta la inversión en I+D+i.<sup>278</sup>

Por otro lado, el ámbito de la energía y el cambio climático es esencial en la construcción de la autonomía estratégica, y Euskadi podría jugar un papel importante en ese ámbito; a pesar de haber elaborado unas políticas más amplias, a continuación, se señalarán el Plan de Transición Energética y Cambio Climático, así como el Pacto Verde de Euskadi. El primero, propuesto por el Gobierno Vasco en octubre de 2021, busca reforzar el compromiso de Euskadi con las acciones internacionales contra el cambio climático, asegurando la resiliencia de la industria y la sociedad vasca frente al cambio climático. Para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero, se proponen medidas variadas, desde la búsqueda de la eficiencia energética, la economía circular, la regeneración urbana y el impulso de un nuevo modelo energético basado en el aprovechamiento de las energías renovables junto con el papel de los sumideros de carbono. Junto a esto, se busca apelar al sector primario, el medio natural, el litoral o los recursos hídricos, para actuar de manera coordinada.<sup>279</sup>

---

<sup>276</sup> Gobierno Vasco, «Estrategia para la Transformación Digital de Euskadi 2025», 2021, pp. 18-33.

<sup>277</sup> Gobierno Vasco, «Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación Euskadi 2030», pp. 16-17.

<sup>278</sup> Gobierno Vasco, «Plan de desarrollo e internacionalización 2021-2024», 2021, pp. 3-5.

<sup>279</sup> Gobierno Vasco, «Plan de Transición Energética y Cambio Climático», 2021, pp. 8-14.



El Plan se estructura en tres ejes principales dirigidos a alcanzar la neutralidad del territorio y la transversalidad de la acción climática y la transición energética, pues debe de unirse a la transición digital para ampliar su acción. Por otro lado, dispone de nueve líneas de actuación, las cuales recogen 15 iniciativas emblemáticas englobadas en ámbitos de trabajo específicos, como las energías renovables, la regeneración urbana o la economía circular; en sectores como la industria, el sector primario, o las emergencias; y en ámbitos transversales y necesarios, como la innovación o la transición justa y sostenible.<sup>280</sup> Por otra parte, el Pacto Verde de Euskadi o Basque Green Deal, inspirándose en las directrices europeas, pretende coordinar una estrategia para englobar todas las políticas del Gobierno Vasco con el fin de alcanzar los objetivos de reducción de emisiones y de generación de energía renovable y de desarrollo sostenible de la economía vasca: ciencia, tecnología, economía circular, industria o energía, alineados con un mismo objetivo, el desarrollo justo y sostenible. Entre los objetivos que se persiguen con esta estrategia se puede mencionar el deseo de reducir el desempleo por debajo del 10%, incorporando nuevos perfiles asociados a la digitalización y el empleo verde, reforzar la industria y su competitividad, reducir las emisiones de los gases entre un 45% y un 55%, y lograr que las renovables representen el 20% del consumo final de energía para 2030 (y la neutralidad climática para 2050), y en el largo plazo, que todo el consumo energético de Euskadi se realice mediante fuentes renovables.<sup>281</sup>

El Pacto está inevitablemente ligado a la recuperación post pandémica y la creación de empleo apostando por las energías limpias como factor de competitividad. Para ello, se actúa en ámbitos muy diversos con propuestas concretas: en materia de energías renovables, se aboga por ejemplo por la construcción de nuevos parques eólicos, o el impulso al programa Gauzatu Energia para la financiación de inversiones de energías limpias en Euskadi; en cuanto a la industria sostenible, se quiere potenciar el Hub de Economía Circular y reducir la huella de carbono de las empresas; dentro de la movilidad sostenible, la estrategia vasca del hidrógeno, así como la gigafactory Basquevolt, pueden ser los catalizadores de un cambio que convierta a Euskadi en un polo energético importante.<sup>282</sup> En materia de protección de la biodiversidad, se quieren mejorar los indicadores ambientales de agua, suelo y aire, y el 100% del sistema de saneamiento acometido para 2030; por último, se prevén programas de apoyo a la agricultura ecológica y el apoyo al desarrollo rural y litoral.<sup>283</sup> Por lo tanto, el Basque

---

<sup>280</sup> *Ibid.*, pp. 5-6.

<sup>281</sup> Gobierno Vasco, «Basque Green Deal, el modelo para un desarrollo económico justo y sostenible», 2022. Consultado el 25/7/2022: [https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/nota\\_prensa/2021/basque-green-deal-el-modelo-vasco-para-un-desarrollo-economico-justo-y-sostenible/](https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/nota_prensa/2021/basque-green-deal-el-modelo-vasco-para-un-desarrollo-economico-justo-y-sostenible/)

<sup>282</sup> El País, «La fábrica vasca de baterías generará 800 empleos con 700 millones de inversión», 2022. Consultado el 10/8/2022: [https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/06/10/companias/1654860217\\_747209.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/06/10/companias/1654860217_747209.html)

<sup>283</sup> Gobierno Vasco, «Basque Green Deal, el modelo para un desarrollo económico justo y sostenible», 2022. Consultado el 25/7/2022: [https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/nota\\_prensa/2021/basque-green-deal-el-modelo-vasco-para-un-desarrollo-economico-justo-y-sostenible/](https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/nota_prensa/2021/basque-green-deal-el-modelo-vasco-para-un-desarrollo-economico-justo-y-sostenible/)

Green Deal (como materialización del Pacto Verde Europeo) nace para hacer frente a los enormes retos que tiene por delante Euskadi y aumentar las capacidades propias bajo el eje de la doble transición. Además de los retos tecnológicos y climáticos, los cambios innovativos y las transformaciones en las interconexiones globales evidencian la necesidad de disponer de cadenas de suministro que permitan competir en los mercados internacionales, pero que a la vez sean resilientes ante situaciones de crisis.<sup>284</sup>

En ese sentido, las directrices europeas encajan perfectamente con las aspiraciones y las necesidades de la economía vasca y su sociedad. Así, el Pacto Verde Europeo tiene implicaciones sobre una serie de cadenas de valor y sectores consolidados que, en el caso de la CAV, representan alrededor del 50% de la economía, muchos de los cuales se han visto afectados por la pérdida de competitividad asociada a los costes. Además, abre la puerta a la generación de oportunidades en otros sectores o cadenas de valor emergentes en los que Euskadi comienza a tener fortalezas. La gran oportunidad que ofrece el PVE a la economía vasca es la incorporación de la sostenibilidad medioambiental como factor de competitividad, tanto empresarial como del territorio en conjunto.<sup>285</sup> Las oportunidades para mejorar los determinantes de la competitividad empresarial surgen en sectores consolidados de la economía vasca, como la construcción, la industria intensiva en energía, el sector energético o la automoción, para los que será también necesario contar con los recursos y la financiación disponibles.<sup>286</sup>

En definitiva, las decisiones que está tomando Euskadi para afrontar los retos que tiene, alineadas con las de la Unión Europea, están ayudando a construir una economía más resiliente, ecológica, digital y enfocada a la creación de empleo. Las propuestas mencionadas están destinadas a tener un impacto profundo en la situación socioeconómica de las provincias vascas y acelerar las tendencias vigentes en el resto de Europa, avivadas aún más con la guerra ucraniana. En este contexto la CAV puede convertirse en un enclave estratégico en las rutas energéticas europeas, pues dentro de la labor de diversificación actual y el posible ascenso del rol del Estado español como suministrador de energía a Europa, el gasoducto que pasa por Irun<sup>287</sup> es una de las dos puertas de conexión a Europa. Además del gas, la realidad geopolítica lleva a profundizar en las medidas que alimentan la autonomía estratégica, por lo que pro-

---

<sup>284</sup> Larrea Basterra, M./Fernández Gómez, J., «Oportunidades del Pacto Verde Europeo para la competitividad de Euskadi», Orkestra - Instituto Vasco de Competitividad, 2021, pp. 6-7.

<sup>285</sup> Noticias De Gipuzkoa, «El Pacto Verde de Euskadi transformará nuestra economía, la modernizará y reforzará su competitividad y eficiencia en el uso de los recursos», 2022. Consultado el 27/11/2022: <https://www.noticiasdegipuzkoa.eus/ejes-de-nuestra-economia/2022/11/27/pacto-verde-euskadi-transformara-economia-6261863.html>

<sup>286</sup> Larrea Basterra, M./Fernández Gómez, J., «Oportunidades del Pacto Verde Europeo para la competitividad de Euskadi», Orkestra - Instituto Vasco de Competitividad, 2021, pp. 8-12.

<sup>287</sup> Urbasos, I., «España aprovecha la crisis energética para redoblar su apuesta europea por el hidrógeno verde», Real Instituto Elcano, 2022. Consultado el 30/10/2022: <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/espana-aprovecha-la-crisis-energetica-para-redoblar-su-apuesta-europea-por-el-hidrogeno-verde/>

yectos como el Corredor Vasco del Hidrógeno (BH2C) o la gigafactoría Basquevolt, ayudarán a convertir a Euskadi en un polo energético y de fabricación de baterías de litio respectivamente, aspectos importantes para mejorar las capacidades europeas. En resumen, viendo los planteamientos del Gobierno Vasco, se puede argumentar que Euskadi está bien posicionada para contribuir a la autonomía estratégica europea y ser parte de las transformaciones que están marcando la agenda política en el Viejo Continente.

## 8. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Los aspectos analizados en este trabajo demuestran que, si bien la autonomía estratégica sigue siendo una meta por alcanzar, la Unión está avanzando decididamente. Las numerosas políticas que está llevando a cabo, con un claro ámbito transversal e integrador, hacen ver que la Unión actúa ante los retos geopolíticos que tiene delante, teniendo en cuenta que el eje del mundo está desplazándose hacia la región del Indo-Pacífico, lo que puede acarrear una progresiva periferización del conjunto de los 27 Estados. La UE está buscando su espacio en un contexto internacional de declive del multilateralismo y auge de potencias que pueden suponer una amenaza a sus valores, y al hacerlo, se puede decir que puede cambiarse a sí misma. De hecho, del discurso *naif* de la potencia normativa y exportadora de democracia, progresivamente se ha pasado a unas medidas encauzadas a asegurar la defensa de sus intereses y la autonomía para tomar sus propias decisiones, en el ámbito de la defensa, la economía, la tecnología o la energía.

A ese respecto, poner los grandes retos, como los climáticos o los tecnológicos, al servicio de la economía europea y transformar la política verde y digital en un factor de aumento de la competitividad supone un gran salto adelante en la autonomía estratégica. Sin embargo, es imperioso percatarse de que, además de aumentar la resiliencia de la economía en el conjunto de la Unión, se pueden producir cambios socioeconómicos de enorme calado en la sociedad europea. En ese aspecto, es importante que la UE trabaje con los actores sociales para que la autonomía estratégica repercuta en los trabajadores y en las inversiones en las transiciones gemelas que pretende llevar a cabo, pues con un apoyo social considerable las políticas tendrán un respaldo mucho mayor y una legitimidad sólida.<sup>288</sup>

Asimismo, sólo si se fortalece desde dentro podrá la Unión resistir las amenazas que se le plantean, ya sea en forma de desinformación, inversiones estratégicas o intentos de desestabilización híbrida. Por lo tanto, si desea vivir según sus normas y leyes y actuar con una única voz, es preciso que se mantengan los valores detallados

---

<sup>288</sup> Akgüç, M., «Europe's Open Strategic Autonomy: Striking a Balance Between Geopolitical, Socio-economic and Environmental Dimensions», ETUI Research Paper - Policy Brief, 2021, pp. 3-5.

en el artículo 2 del TUE como ejes de la acción de todos los Estados miembros sin excepción, pues constituyen el núcleo del proyecto europeo. Que dichos valores perduren en los Estados (lo que no siempre ha acontecido) resulta esencial para la supervivencia, la sostenibilidad y, en última instancia, la autonomía de la UE. Del mismo modo, la resiliencia de la Unión se ha de buscar trabajando con las administraciones nacionales y locales, ya que solo de esa manera pueden tener efecto para conseguir la transformación que busca la Unión.

No cabe duda de que la UE seguirá siendo una potencia normativa, basada en la democracia, los derechos humanos, abierta al mundo y defensora del multilateralismo, pues es su identidad desde su formación, pero las circunstancias actuales la han forzado a desarrollar su propio *hard power*, que en todo caso siempre será complementaria a los ejes de acción que la han caracterizado como potencia de *soft power*. Aunque no se pueda decir que la autonomía estratégica (o la soberanía europea si se prefiere) sea un reto que vaya a conseguir en el corto plazo, lo cierto es que la Unión, con el desarrollo de sus políticas, está más cerca del nacimiento de la Europa geopolítica.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aalberts, T. «The future of Sovereignty in Multilevel Governance Europe - A Constructive Reading», *Journal of Common Market Studies*, N.º 42/2004, pp. 23-26.
- Agirreazkuenaga, J. «Empoderando vidas y naciones resilientes desde el giro biográfico-local», *Cercles: revista d'història cultural*, N.º 22/2019, pp. 9-21.
- Akgüç, M., «Europe's Open Strategic Autonomy: Striking a Balance Between Geopolitical, Socioeconomic and Environmental Dimensions», ETUI Research Paper - Policy Brief, 2021, pp. 3-5.
- Alaminos Hervás, M. A. «Las estrategias de seguridad de la Unión Europea (2003, 2016): contexto político, cambios esenciales y evolución de las prioridades políticas europeas relativas a África en materia de seguridad», *Comillas Journal of International Relations*, N.º 13/2018, pp. 13-19.
- Alcaro, R., «The EU and the Ukraine War: Making Sense of the Rise of a “Geopolitical” Union», *IAI commentaries*, Vol. 22, N.º 12/2022, p. 3.
- Álvarez, I./Martín, V., «Cadenas de valor en Europa y autonomía estratégica», *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, N.º 916/2020, pp. 186-200.
- Anghel, S./Immenkamp, B./Lazarou, E./Saulnier, J. L./Wilson, A. B., «On the path to “strategic autonomy”: The EU in an evolving geopolitical environment», European Parliamentary Research Service, 2020, pp. 8-41.
- Antonini, C., «Las industrias de defensa europeas desde una perspectiva europea», Publicaciones de Defensa, 2003, pp. 31-50.
- Arteaga, F./García, R./Molina, I./Ortega, A./Otero Iglesias, M./Powell, C./Steinberg, F., «Autonomía estratégica europea e intereses de España», *Análisis del Real Instituto Elcano*, N.º 89/2021, p. 5.

- Averchenkova, A./Escribano, G./Lázaro, L., «High-impact green recovery in the EU's "big five" (emitters): key elements and caveats», Real Instituto Elcano - Policy Paper, 2022, p. 9.
- Bassot, E., «Unlocking the potential of the EU Treaties An article-by-article analysis of the scope for action», European Parliamentary Research Service, 2019, pp. 15-21.
- Beltrán, S., «La soberanía europea en tierra de nadie», *Crónica Global*, 2022. Consultado el 16/6/2022: [https://cronicaglobal.elespanol.com/pensamiento/soberania-europea-tierra-nadie\\_598026\\_102.html](https://cronicaglobal.elespanol.com/pensamiento/soberania-europea-tierra-nadie_598026_102.html)
- Benedicto Solsona, M. A., «Cuatro años de la Estrategia Global de la UE: hacia la autonomía estratégica pero lejos de un Ejército Europeo», *Relaciones Internacionales*, Vol. 29, N.º 58/2020, pp. 263-271.
- Benedicto Solsona, M. A./Molina García, M. J., «Autonomía estratégica bajo el prisma de la Estrategia Global Europea: directrices de su marco regulatorio », *Cuadernos europeos de Deusto*, N.º 62/2020, pp. 62-85.
- Breton, P./Ferrantino, M./Maliszewska, M., «Stronger value chains, not reshoring, are needed after the COVID-19 shock», Blog del Banco Mundial, 2022. Consultado el 14/7/2022: <https://blogs.worldbank.org/trade/stronger-value-chains-not-reshoring-are-needed-after-covid-19-shock>
- Cagnin, C./Muench, S./Scapolo, F./Störmer, E./Vesnic-Alujevic, L., «Shaping & securing the EU's open strategic autonomy by 2040 and beyond», JCR Science for Policy Report, 2021, pp. 25-79.
- Comisión Europea, «Rethinking strategic autonomy in the digital age», European Policy Strategy Centre, 2019, pp. 7-16.
- Comisión Europea, «EU strategic autonomy and the role of EU Budget», European Policy Strategy Centre, 2022, pp. 7-8.
- Compañó, R./Correia, A./Rucker, E./Testa, G., «In search of EU unicorns - What do we know about them?», JCR Science for Policy Report, 2022, pp. 9-13.
- Cretti, G./Molthof, L./Zandee, D., «Unpacking open strategic autonomy: from concept to practice», Netherlands Institute of International Relations "Clingdael", 2021, pp. 15-17.
- Dacobra Cerviño, F. J., «Autonomía estratégica europea: ni contigo, ni sin ti...». *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, N.º 13/2021, pp. 5-8.
- D'alfonso, A., «InvestEU programme. The EU's new investment support scheme», European Parliamentary Research Service, 2021, p. 5.
- Damen, M., «EU strategic autonomy 2013-2023: from concept to capacity», European Parliamentary Research Service Briefing, 2022, pp. 1-6.
- Díaz De Villegas, V. C., «Una Brújula Estratégica para un rumbo común», *Revista Española de Defensa*, N.º 49/2022, p. 1.
- Díaz Rodríguez, J., «La Política Común de Seguridad y Defensa de la UE: una renovada estrategia para un nuevo escenario europeo y global», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, N.º 65/2018, pp. 7-8.
- Escribano, G., «Diez contribuciones de España a una seguridad energética europea autónoma de Rusia», *Análisis del Real Instituto Elcano*, N.º 23/2022, pp. 3-5.

- European Round Table For Industry, «Making Open Strategic Autonomy work - European trade in a Geopolitical World», 2021, pp. 11-16.
- Fabry, E., «Industrial subsidies are at the heart of the trade war: a decisive agreement for the future of multilateralism», Jacques Delors Institute, 2020, p. 2.
- Fabry, E./VeskoukiS, A., «Strategic Autonomy in Post-Covid Trade Policy: How Far Should We Politicise Supply Chains?», *IAI Papers*, Vol. 21, N.º 33/2021, p. 5.
- Feás, E., «Vacunas, cadenas de valor y autonomía estratégica europea», *Ekonomiaz. Revista vasca de Economía*, Vol. 100, pp. 265-267.
- Feás, E., «La estrategia comercial de la UE y sus implicaciones para España», *Análisis del Real Instituto Elcano*, N.º 79/2021, pp. 4-7.
- Fiott, D./Theodosopoulos, V., «Sovereignty over supply? The EU's ability to manage critical dependencies while engaging with the world», *European Union Institute for Security Studies (EUISS) Brief*, N.º 21/2020, pp. 3-5.
- Fiott, D./Alcaro, R./Poitiers, N./Pugliein, J./Weil, P./Wolff, G., «European Sovereignty: Strategy and interdependence», European Union Institute for Security Studies, 2021, pp. 5-8.
- Franke, U./Varma, T., «Independence play: Europe's pursuit of strategic autonomy», European Council on Foreign Relations, 2018, p. 41.
- Heine, S., «European sovereignty and federalism: a necessary alliance to rescue political agency», Oxford University Politics Blog, 2015. Consultado el 14/5/2022: <https://blog.politics.ox.ac.uk/european-sovereignty-and-federalism-a-necessary-alliance-to-rescue-political-agency/>
- Hercegová, K., «European energy crisis and the war in Ukraine», Prague Business School - Conference Paper, 2022, p. 1.
- Hobbs, C., «Europe's Digital Sovereignty: from rulemaker to superpower in the age of US-China rivalry», *European Council on Foreign Relations*, N.º 336/2020, pp. 9-49.
- Larrea Bastera, M./Fernández Gómez, J., «Oportunidades del Pacto Verde Europeo para la competitividad de Euskadi», Orkestra - Instituto Vasco de Competitividad, 2021, pp. 1-12.
- Lazarou, E./Stanicek, B., «Mapping threats to peace and democracy worldwide. Normandy Index 2021», 2021, European Parliamentary Research, 2021, p. 8.
- Lefebvre, M., «Europe as a power, European sovereignty and strategic autonomy: a debate that is moving towards an assertive Europe», *Fundación Robert Schuman - European issues*, N.º 582/2021, pp. 5-7.
- Lippert, B./Perthes, V./Von Ondarza, N., «European Strategic Autonomy: actors, issues, conflicts of interests», *SWP Research Paper*, N.º 4/2019, pp. 8-34.
- López Aguilar, J. F. «Constitucionalismo europeo y la teoría constitucional de la integración europea», *Revista de Derecho, Empresa y Sociedad*, N.º 5/2014, p. 42.
- Madiega, T., «Digital Sovereignty for Europe», European Parliament Research Service Ideas Paper, 2020, p. 1.
- Martí Sempere, C., «Capacidades militares», en *La defensa europea y la defensa de Europa*, Diego López Garrido (ed.), Fundación Alternativas, 2022, pp. 67-71.
- Pérez Calvo, A., «Las transformaciones estructurales del Estado-nación en la Europa comunitaria», *Revista de Estudios Políticos*, N.º 99/1998, pp. 9-15.

- Pontijas Calderón, J. L., «Una brújula estratégica para la seguridad y la defensa de la Unión Europea. ¿Un documento más?», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, N.º 42/2022, pp. 6-13.
- Ruiz-Rico Ruiz, G., «El proceso de “europeización” del derecho constitucional: un nuevo reto metodológico para el siglo XXI». *Revista de Estudios Políticos*, N.º 117/2002, pp. 105-106.
- Sanahuja, J. A., «El Pacto Verde, Next Generation EU y la nueva Europa geopolítica», *Documentos de trabajo (Fundación Carolina): Segunda época*, N.º 63/2022, pp. 3-18.
- Sanahuja, J. A., «Pacto Verde Europeo: el giro ambiental de un actor global», Centro de Educación e Investigación para la Paz, 2021, pp. 69-84.
- Sanahuja, J. A., «Relanzar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea; autonomía estratégica, cooperación avanzada y recuperación digital, verde y social», Fundación Carolina, 2022, p. 210.
- Steinberg, F./Tamames, J., «La UE en el mundo tras la guerra de Ucrania», *Análisis del Real Instituto Elcano*, N.º 32/2022, pp. 2-6.
- Tamma, P., «Europe wants “strategic autonomy” - it just has to decide what that means», Politico, 2020. Consultado el 17/8/2022: <https://www.politico.eu/article/europe-trade-wants-strategic-autonomy-decide-what-means/>
- Thomé, H., «Data: the fuel of the third industrial revolution», *Fundación Robert Schuman - European issues*, N.º 548/2020, pp. 1-2.
- Tocci, N., «European Strategic Autonomy: What It Is, Why We Need It, How to Achieve It», Istituto Affari Internazionali, 2021, pp. 8-25.
- Urbasos, I., «España aprovecha la crisis energética para redoblar su apuesta europea por el hidrógeno verde», Real Instituto Elcano, 2022. Consultado el 30/10/2022: <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/espana-aprovecha-la-crisis-energetica-para-redoblar-su-apuesta-europea-por-el-hidrogeno-verde/>
- Van Den Abeele, E., «Towards a new paradigm in open strategic autonomy?», European Trade Union Institute, 2021, pp. 14-39.
- Verdes-Montenegro, F. J., «La autonomía estratégica de la Unión Europea: ¿en qué lugar queda América Latina?», *Documentos de trabajo (Fundación Carolina): Segunda época*, N.º 65/2022, pp. 3-10.
- Verellen, T., «European Sovereignty Now? A reflection on what it means to speak of “European sovereignty”», *European papers: a journal on law and integration*, Vol. 5, N.º 1/2020, pp. 309-312.





# *De la Conferencia sobre el Futuro de Europa al escenario de reforma de los tratados en clave federal: valoración y perspectivas*

FRANCISCO ALDECOA LUZÁRRAGA<sup>1</sup>

*Presidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo*

*Catedrático de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid*

1. Introducción
2. La Conferencia sobre el Futuro de Europa: iniciativa importante
3. Mi participación en la Conferencia sobre el Futuro de Europa
4. Un método de trabajo inadecuado
5. La solicitud del Parlamento Europeo, el 4 de mayo y el 9 de junio, al Consejo Europeo para la convocatoria de la Convención Europea
6. El jarro de agua fría del Consejo Europeo del 23 y 24 de junio de 2022 interrumpe el proceso de reforma
7. La relevancia de la agresión rusa a Ucrania
8. Por qué es necesaria la reforma de los Tratados de la Unión Europea
9. La oportunidad de la Presidencia Española para profundizar el proyecto federal europeo
10. Conclusión. La necesidad de la reforma federal de los tratados

## 1. INTRODUCCIÓN

En mi calidad de miembro de la Conferencia sobre el Futuro de Europa en representación de los eventos nacionales y de la sociedad civil española, he tenido la oportunidad de analizar a fondo el proceso en el que he participado a lo largo de más de un año y donde he tenido una posición bastante crítica respecto al funcionamiento del mismo tal y como presentaré a lo largo de este trabajo.

---

<sup>1</sup> Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Catedrático emérito Universidad Complutense de Madrid y presidente del CFEME. faldecoa@ucm.es

**Cómo citar / How to cite:** Aldecoa Luzárraga, F. (2022). «De la Conferencia sobre el Futuro de Europa al escenario de reforma de los tratados en clave federal: valoración y perspectivas», *Europa Bilduma-Monográficos de investigación Landaburu-Universitas*, vol. 1, *Autonomía Estratégica y Soberanía Europea*, ISBN: 978-84-1319-585-8, pp. 337-355



Esta obra está bajo una Licencia

*Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional*

Creo que el mismo ha sido una importante iniciativa, pero con un método de trabajo inadecuado en donde a los representantes de los ciudadanos, los cuales habían sido nombrados mediante un mecanismo aleatorio, similar al azar empleado en las encuestas, han tenido una sobrerrepresentación. Sin embargo, la sociedad civil organizada, a la que represento, ha tenido una infrarrepresentación tanto en la composición como en el funcionamiento de la misma.

No obstante, la Conferencia sobre el Futuro de Europa desencadenó la relevante propuesta del Parlamento Europeo del cuatro de mayo y el nueve de junio, donde esta institución europea, en aplicación del artículo 48, mediante dos sendas resoluciones adoptadas por el Pleno con una amplia mayoría de más del 60% de la cámara, solicitaba la convocatoria, por parte del Consejo Europeo, de la Tercera Convención Europea para la reforma de los Tratados.

Pese a ello, esta decisión que debía ser adoptada por el Consejo Europeo no se ha adoptado como estaba previsto, en el Consejo del 23 y 24 de junio, durante la última sesión bajo Presidencia Francesa; ni tampoco aun bajo Presidencia Checa. Esta, por lo tanto, aun pendiente de adoptarse. Dado que parece que durante la Presidencia Checa no va a ser posible, ni va a ser un tema a abordar por la Presidencia Sueca dado que no es uno de los Estados Miembros más favorables, esta decisión parece que va a recaer en Presidencia Española, siendo uno de los temas centrales, iniciando con ello la reforma de los Tratados.

Desde las elecciones al Parlamento Europeo que se celebraron en mayo de 2019 se viene produciendo un nuevo ciclo político, que tuvo como inicio, el incremento de la participación electoral en estas elecciones, con una subida de cerca de 10 puntos. Y, al mismo tiempo, gracias al fortalecimiento que se ha producido, como consecuencia del resultado de estas, de los grupos políticos mayoritarios dentro del Parlamento Europeo, que ha llevado a que estos mantuviesen un acuerdo básico en las cuestiones principales.

Todo ello ha permitidos que haya dado una nueva legitimidad de origen del conjunto del sistema político europeo, y a que se haya ido desarrollando una nueva legitimidad de ejercicio, como consecuencia de las decisiones adoptadas de carácter federal en la lucha contra las consecuencias sanitarias, económicas y sociales de la pandemia del Covid19 como pueden ser el Plan de Recuperación y el Fondo de Nuevas Generaciones, la Estrategia de Vacunación, la duplicación del Marco Financiero Plurianual y el Certificado Covid19, que a-un continua en vigor, y que permitió la recuperación de la normalidad.

Ha tenido especial relevancia en el desarrollo del proceso político la agresión rusa a Ucrania el pasado 24 de febrero de 2022, que ha supuesto la consolidación de la convergencia entre los Estados Miembros al conseguir una posición común frente a la misma, cuestión que no se veía fácil. Igualmente, debido a esta situación se está fortaleciendo la presencia internacional de la Unión Europea.

Esta nueva realidad está haciendo aún más necesaria la reforma de los Tratados y, por ende, la convocatoria de la Tercera Convención Europea. Ya sea para reforzar el conjunto del modelo europeo de carácter federal, como para poder tomar decisiones en materia de política exterior sin la necesidad de la unanimidad. Por ejemplo, en materia de sanciones. A lo largo de estas líneas desarrollaremos estas ideas.

## 2. LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA: INICIATIVA IMPORTANTE

La nueva Presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, el 17 de junio de 2019, recogió esta iniciativa impulsada también por la sociedad civil europea, y por nosotros desde el Movimiento Europeo Internacional y los Consejos Nacionales en mayo de 2019, y los partidos políticos europeos de celebrar una Conferencia sobre el Futuro de Europa (CoFoE). *«La Conferencia deberá reunir a los ciudadanos (con una fuerte presencia de los jóvenes y la sociedad civil) y a las instituciones europeas como socios en pie de igualdad, y deberá estar bien preparada con un alcance y unos objetivos claros acordados entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión. Estoy dispuesta a dar curso a lo que la Conferencia acuerde, incluso a través de medidas legislativas, si procede. También estoy abierta a modificaciones en los Tratados.»*<sup>2</sup>.

De la composición de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, hay que señalar que ha habido una infrarrepresentación de la sociedad civil. Solamente ocho miembros oficiales a los que se pueden sumar los 27 representantes de los eventos nacionales, donde me encuentro, y la sociedad civil de cada uno de los Estados miembros (EEMM). Hay que recordar que la sociedad civil organizada fue quien puso en marcha el proyecto europeo en el Congreso de la Haya de 1948 y, desde entonces, ha jugado un papel sustantivo en la profundización del proyecto europeo. Al tiempo que había una sobrerrepresentación de los ciudadanos elegidos de manera aleatoria en el plenario (80 ciudadanos elegidos por sorteo de los 800 que participaban en los Paneles Ciudadanos).

El resto de la composición lo constituían las instituciones europeas y nacionales Parlamento Europeo (108), Parlamentos nacionales (108), Consejo de la UE (54, dos por cada gobierno de cada estado), Comisión Europea (3 con Dubranka Suica, Vera Jourova y Maroš Šefčovič); Comité de las Regiones (30) y Comité Económico y Social (18), a los que se suman los interlocutores sociales (8).

---

<sup>2</sup> Von der Leyen, U. (2019). *Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados. Mi agenda para Europa*. Bruselas.

La Conferencia estaba previsto que comenzase el 9 de mayo de 2020 en la ciudad croata de Dubrovnik pero, debido a la pandemia y, especialmente, a la falta de entendimiento de los presidentes de las tres instituciones europeas, esta no se convocó hasta el año siguiente. El 10 de marzo de 2021 se firmará la Declaración Interinstitucional<sup>3</sup> que otorgaría el mandato y la composición de la Conferencia y el 9 de mayo, en un acto por todo lo alto en Estrasburgo se iniciaría oficialmente. Las desavenencias entre las tres instituciones se resolvieron con una presidencia tripartita entre las tres instituciones.

El funcionamiento de la CoFoE se ha dado, especialmente a través de los Paneles ciudadanos que han tenido prácticamente el monopolio de la iniciativa de las propuestas que finalmente se han visto reflejadas en las conclusiones; así como la celebración de siete plenarios, y las propuestas temáticas elaboradas por los nueve Grupos de Trabajo.

Los modos de trabajo, basados en las Normas de Procedimiento del 26 de mayo<sup>4</sup>, han sido desiguales y alejados de las palabras iniciales de la Presidenta de la Comisión Europea que se refería a un «pie de igualdad» entre ciudadanos, sociedad civil y representantes de instituciones europeas y nacionales, como ya hemos citado anteriormente.

Esto se debe a que el peso y la iniciativa de los ciudadanos, a través de las propuestas alcanzadas en los cuatro Paneles Ciudadanos, formados cada uno de ellos por 200 ciudadanos elegidos de manera aleatoria, es decir, 800 ciudadanos en total, fueron totales y absolutos. Tuvieron el monopolio de la iniciativa a lo largo de todas las sesiones.

A ello se ha sumado, el hecho de que los Plenarios y los grupos de trabajo se han basado en el respeto a los cuatro informes presentados por los ciudadanos. De manera que el papel del resto de los «cuatro pilares» de la CoFoE —instituciones europeas y nacionales, y representantes de los eventos nacionales— ha consistido, únicamente en completar las propuestas de los Paneles Ciudadanos sin posibilidad de eliminar algunas de ellas o de oponerse a las mismas.

Con ello, la Conferencia sobre el futuro de Europa se ha alejado aún más de este pie de igualdad, agravando así la desigualdad que ya existía, desde el comienzo de la misma, como consecuencia de la composición previamente mencionada. No es admisible, desde ningún punto de vista, que los ciudadanos elegidos aleatoriamente tengan una capacidad de iniciativa casi exclusiva por encima de los representantes de los otros

---

<sup>3</sup> Von der Leyen, U. & Sassoli, D. & Costas, A. (2021). Declaración Interinstitucional de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Parlamento Europeo. Estrasburgo.

<sup>4</sup> CoFoE (2021). Normas de funcionamiento de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Comité Ejecutivo.

pilares. Se ha perdido una oportunidad para lograr una incorporación equilibrada y útil de este sistema de origen ateniense que comienza a tener influencia en la doctrina académica francesa.

### 3. MI PARTICIPACIÓN EN LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

Fui nombrado miembro de la Conferencia sobre el futuro de Europa en representación de los eventos nacionales de la sociedad civil española en el mes de junio de 2021, un mes después del comienzo de la Conferencia, a propuesta del Gobierno de España en mi calidad de Presidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo. De forma similar a como hicieron en otros países, concretamente en Francia, Italia, Irlanda... entre otros Estados Miembros.

Me lleve una profunda alegría con este nombramiento. A lo largo de mi vida profesional me he dedicado de forma exclusiva y casi excluyente a la Universidad pública, donde he enseñado durante cuarenta y nueve años y nunca he tenido ningún cargo político, salvo los estrictamente de carácter académico universitario. Era, por lo tanto, la primera vez y, posiblemente, la última, que tenía la oportunidad de poder representar a la sociedad civil española, como Presidente del CFEME, en una Conferencia que tenía como objetivo debatir y proponer, junto con los representantes de las instituciones, la mejora del proyecto europeo.

Por ello, desde el comienzo dediqué gran parte de mi jornada de trabajo a preparar la CoFoE, ayudado por mis colaboradores en el Movimiento Europeo, especialmente por Guiomar Gutiérrez<sup>5</sup>, quien conoce casi mejor que yo el funcionamiento de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, y me ayudó a superar las dificultades técnicas que nos íbamos encontrando en la propia agenda y calendario de las sesiones. Al mismo tiempo incorporé al conjunto del Movimiento Europeo, tanto de los Consejos Territoriales como a través del Movimiento Europeo Internacional a todos los debates que surgieron en el mismo.

El CFEME realizó más de 50 encuentros con distintos sectores de la sociedad civil para recoger los inputs sobre la misma, y hemos hecho más de 15 declaraciones que incorporamos, no de forma sencilla, a la Plataforma Multilingüe de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Aunque, sin embargo, este hecho no tuvo la repercusión y la eficacia que nos hubiese gustado. La plataforma, no fue un instrumento útil a pesar de que según los informes de la misma hubo más de un millón de propuestas y diálogos en ella.

---

<sup>5</sup> Cuyo informe sobre las actividades del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo figura en el presente libro.

En la Conferencia sobre el Futuro de Europa se celebraron nueve encuentros oficiales, el primer de ellos en Lisboa por parte de la Presidencia Portuguesa en el Consejo de la UE, siendo un primer contacto donde tuvo poca repercusión. Después se celebraron siete plenos entre los meses de junio de 2021 y abril de 2022, los cuales se iniciaron con cierto retraso ya que el segundo no se celebró hasta finales del mes de octubre, y el tercero fue en enero de 2022, debido a los rebrotes de la pandemia. Cuando de verdad coge fuerza la Conferencia será a partir del 10, 11 y 12 de marzo, donde se celebra el cuarto plenario, tras la agresión rusa a Ucrania, y en donde la CoFoE comienza a tener pulso político.

Este cuarto plenario fue muy emotivo, con la participación de dos mujeres ucranianas, una política y una refugiada, que explicaron la situación de Ucrania tras la agresión armada por parte de Rusia, recibiendo un caluroso apoyo por parte del pleno. Asimismo, hubo un importante discurso desde la Cumbre de Versalles del Alto Representante, Josep Borrell, donde explicó como la agresión era un ataque contra la Unión Europea, contra sus valores, su estado de derecho, su sociedad del bienestar, sus principios democráticos... que también tuvo una enorme repercusión entre los asistentes.

Posteriormente hay que destacar el pleno final o el acto de entrega de las conclusiones a los tres presidentes de las instituciones europeas en el Parlamento Europeo de Estrasburgo. Fue un acto magnífico de enorme altura política y con gran emoción. Es, posiblemente, uno de los actos más importantes donde he tenido oportunidad de participar a lo largo de mi vida. En el mismo, los Presidentes de las instituciones europeas recogieron y aceptaron las conclusiones de la CoFoE, pero fueron incluso más allá, en sus discursos, de la propuesta del Pleno. Fue un acto en que vibró la Conferencia, estando el plenario lleno, ya que hubo otros invitados, en comunión con los líderes institucionales.

Además de los siete plenarios, la introducción en Lisboa y las conclusiones del 9 de mayo, participamos en un montón de conferencias telemáticas preparando los plenos, los grupos de trabajo y otras reuniones. También en el seno del Movimiento Europeo Internacional y de la Unión Europea de Federalistas con objeto de tener posiciones comunes, a la hora de abordar las cuestiones fundamentales en torno a la CoFoE. Debo decir que creo que fui de los pocos que participó en todos los plenos y reuniones que nos convocaron, incluso con preparación previa, y también participe activamente, tomando la palabra siempre que me dejaron. Que, dado el reglamento, tenía menos posibilidades que los ciudadanos y que otros grupos.

Mi experiencia, desde el comienzo fue que los representantes de la sociedad civil organizada pintábamos muy poco. Mi primer discurso en la primera sesión del Plenario fue claro, donde ya advertía la dificultad que planteaba el funcionamiento de la CoFoE. Me dieron solo un minuto, a los demás dos, pero yo me tomé tres y no me cortaron. El video de todas mis intervenciones está disponible en nuestro canal

de YouTube. La parte más sobresaliente del mismo fue la siguiente *«Quiero recordarles el papel que jugó el Movimiento Europeo en la Haya en el 48, allí nace, allí estábamos vascos, catalanes y otros españoles, donde se pone en marcha la sociedad civil europea que es la que va a empujar la construcción europea»*.

Asimismo, insistí en que en la Conferencia sobre el Futuro de Europa debiéramos de jugar un papel relevante, *«por eso en un momento como el presente, en un momento que estamos profundizando el proceso, quiero insistir en la importancia de la sociedad civil, en la relevancia de que de la misma manera que fuimos los que tuvimos la capacidad de poner en marcha el proceso, tenemos que tener más voz para participar en la reforma de la misma»*.

Finalicé mi intervención resaltando en la necesidad de equilibrar la participación de las instituciones para que tenga éxito la misma y, concretamente dije: *«estoy muy contento de estar aquí. Sin embargo, para que tenga éxito la misma, hace falta que haya una participación en pie de igualdad entre los ciudadanos, la sociedad civil y los representantes de las instituciones. Creo que hay que mejorar esta situación. No me parece oportuno que solamente presidan las Comisiones los representantes de las instituciones, salvo una, no me parece oportuno que haya diferente duración en los discursos de cada miembro, no me parece oportuno que no estemos en el Board, en el Comité ejecutivo»*. Concluí afirmando que *«hay que mejorar para tener una participación más igualitaria en pie de igualdad»*.

Desgraciadamente acerté de forma bastante considerable respecto a los problemas con los que nos hemos encontrado en el funcionamiento de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, que fueron, precisamente, la falta de participación en pie de igualdad, la presidencia de los grupos de trabajo por parte de las instituciones, y el excesivo papel del board. El funcionamiento de la CoFoE fue todavía peor de lo que me imaginaba y, sobre todo, la representación de los ciudadanos, que no acudieron al primer plenario ya que no fueron convocados, fue tan excesiva que creo que es lo que llevó a que a partir del segundo o tercer pleno se redujese enormemente la presencia de gran parte de los miembros de los otros pilares de la CoFoE.

Mi experiencia en el grupo de trabajo, estuve en el IV sobre la Unión Europea en el mundo, tampoco fue buena. Los representantes de los ciudadanos dijeron, desde el primer momento que ellos disponían de la legitimidad concreta y que, en los Paneles Ciudadanos, habían elaborado unas conclusiones durante el mes de noviembre y que, por tanto, no iban a cambiarlo y discutirlos con el resto de representantes, especialmente con el sector político; sino mínimamente. Y, concretamente, se negaron a considerar los efectos de la agresión rusa a Ucrania, los cuales consideraban que no eran ni importantes ni el momento.

Por ello, aunque realice un documento completo de enmiendas de cinco o seis folios este no se incorporo a las conclusiones finales del grupo de trabajo, no tuvieron en cuenta prácticamente ninguna de mis enmiendas, especialmente respecto a los te-

mas centrales que estaba jugando el Alto Representante y del papel que la democracia europea, desde ese momento estaba teniendo, reforzándose en el apoyo a Ucrania y en la incidencia como actor internacional, que se estaba consolidando. Esto me llevo a resaltar mi voto en contra, siendo el único de todo el grupo de trabajo.

Debo decir que en otros grupos de trabajo el ambiente fue distinto. Y, aunque yo no participe, en el grupo de democracia si que hubo una cierta flexibilidad y si se consiguieron debates importantes y negociación a la hora de establecer las propuestas que se recogieron al final, en donde estuve presente en muchos grupos de trabajo la necesidad de la reforma de los tratados, bien entendido que eran, generalmente, sobre cuestiones puntuales y no sobre cuestiones generales. Hubo un gran consenso en el grupo de trabajo de Salud, donde había casi acuerdo completo en relación a la reforma de los tratados para darle competencias a la Unión en este ámbito.

El ambiente en los plenos fue positivo y las reuniones en la cafetería fueron relevantes, pero escasas, el problema es que no había tiempo porque el orden del día era exhaustivo e iba de las ocho a las ocho, dando solo una hora escasa para almorzar, la cual coincidía en muchas ocasiones con los caucus de los diferentes grupos. De manera que, si no te querías perder nada, como era mi caso, apenas tuvimos oportunidad de conocer a otras personas, más las que estaban en mi grupo de trabajo o estaban cerca en el Pleno.

También asistí a los caucus tanto del grupo socialista, como los del Movimiento Europeo Internacional, el grupo Spinelli y los de la sociedad civil e interlocutores sociales convocados por ETUC (Confederación internacional de los sindicatos). Algunos de ellos con la participación de importantes representantes de los distintos sectores, pero no recuerdo que en ningún caso participasen los representantes de los ciudadanos. Esas sesiones se realizaban a última hora y en algún caso duraban hasta las 21:30, o durante los almuerzos que consistían en unos sándwiches.

Por último, debo decir que, así como me sentí muy reforzado y contento por la propuesta del Parlamento Europeo de la solicitud al Consejo Europeo de convocatoria de la Convención Europea, el 4 de mayo y el 9 de junio, y de Guy Verhofstad, Copresidente de la CoFoE en Representación del Parlamento, con el que tuve oportunidad de intercambiar impresión en varias ocasiones, y al que incluso invitamos a España (el CFEME) a nuestro curso de invierno en el Paraninfo de la Universidad Complutense de Madrid los días 31 y 1 de abril. Para que después compareciese también en la Comisión Mixta del Congreso de los Diputados y al Desayuno de Nueva Economía Forum en el Ritz, gracias a nuestro Vicepresidente José Ignacio Salafranca. Sin embargo, me lleve una decepción con el jarro de agua fría del Consejo Europeo del 23 y 24 de junio de 2022 en que no se abordó este tema, y ni siquiera se menciona en las conclusiones.



#### 4. UN MÉTODO DE TRABAJO INADECUADO

En cuanto al método y el funcionamiento de los trabajos del Pleno, existen importantes discrepancias tanto desde el punto de vista doctrinal como desde el punto de vista de los distintos actores involucrados en relación con algunos temas. Para nosotros, posiblemente el más importante es el de la infrarrepresentación de la sociedad civil. No obstante, las cuestiones más relevantes en estas discrepancias son las siguientes: a) composición; b) método de trabajo; c) falta de asistencia los representantes de las instituciones; d) exceso de una sui generis participación de los ciudadanos; e) ausencia de una participación principal de los jóvenes en el resto de los bloques; f) falta de representación de otros colectivos previstos en la Declaración Intergubernamental convocante de la CoFoE como la academia y otras instituciones.

La infrarrepresentación de la sociedad civil ha sido paliada, en parte, a través de la participación de los 27 representantes de la sociedad civil organizada y los eventos nacionales, lo que ha equilibrado algo la participación de la misma ya que, al final, son 34 los representantes de las organizaciones de la sociedad civil frente a los 80 de los ciudadanos elegidos al azar. Hay que recordar que el Tratado de la Unión Europea es muy claro en su artículo 11.2 donde da un papel especial a los representantes de la sociedad civil organizada. Artículo que no ha sido respetado en este caso.

En todo caso esta representación ha sido insuficiente ya que los ciudadanos, en el funcionamiento tenían un derecho de iniciativa del que no disponíamos los demás. Igualmente, en los plenarios de la Conferencia se les dedicaba más tiempo para sus intervenciones, de manera que no hubo un equilibrio entre los representantes de la sociedad civil organizada y los representantes de los ciudadanos.

Después de la agresión de la Federación Rusa al Estado soberano de Ucrania el 24 de febrero, la percepción de la importancia y la misión de la Conferencia sobre el Futuro de Europa cambia sustancialmente. Especialmente por la participación en el cuarto pleno de la Conferencia de dos representantes ucranianos que asistieron al efecto y el Alto Representante, Josep Borrell, quien se dirigió desde la cumbre de Versalles al Pleno de la CoFoE el 11 de marzo.

A partir de este momento se vivió con más intensidad tanto el alcance de las reformas como la necesidad de una profundización en el conjunto del proyecto europeo. Y se entendió que el ataque no era solo a Ucrania, Estado asociado a la Unión Europea; sino a la Unión Europea en su conjunto, a sus valores, a su democracia, a su forma de vida, a sus libertades, a su Estado de Derecho, al conjunto del proyecto comunitario...

## 5. LA SOLICITUD DEL PARLAMENTO EUROPEO, EL 4 DE MAYO Y EL 9 DE JUNIO, AL CONSEJO EUROPEO PARA LA CONVOCATORIA DE LA CONVENCION EUROPEA

Las conclusiones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa se elaboraron en el séptimo pleno de la misma, en donde se plantearon 49 propuestas y 350 medidas concretas para el futuro de la Unión Europea<sup>6</sup>. Estas conclusiones tenían una cierta falta de coherencia entre ellas llegando, incluso, a existir una serie de contradicciones entre las mismas. Se acordó que las Conclusiones iban a ser entregadas a los Presidentes de las tres instituciones europeas en un acto final en el Parlamento Europeo en Estrasburgo el 9 de mayo.

No obstante, antes de esta cita final, el Parlamento Europeo se adelanta y realiza una interpretación de las conclusiones adoptadas, proponiendo que de una evaluación de las mismas se derive la necesidad de reforma de la Unión Europea. Afirmando así *«Reconoce que las conclusiones de la Conferencia requieren cambios en los Tratados, entre otras cosas, en relación con la simplificación de la arquitectura institucional de la Unión, una mayor transparencia y rendición de cuentas en el proceso de toma de decisiones y una nueva reflexión sobre las competencias de la Unión»*<sup>7</sup>.

Por ello, el Parlamento Europeo realizó dos resoluciones el 4 de mayo y el 9 de junio<sup>8</sup> solicitando al Consejo Europeo la convocatoria de la Convención Europea. Como es sabido, el Movimiento Europeo Internacional y nuestro Consejo Federal Español vienen reivindicando, al menos desde el comienzo del nuevo ciclo político de mayo de 2019, la necesidad de abordar la reforma de los Tratados en profundidad a través de una Tercera Convención Europea en clave federal, acorde con las posiciones de otros miembros de la sociedad civil, del Parlamento Europeo y de algunos Estados miembros, como, por ejemplo, el Gobierno semáforo alemán el cual reflejaba esta realidad en su acuerdo de gobierno<sup>9</sup> y el gobierno italiano de Draghi. Ambos empleaban la palabra federal en sus discursos.

<sup>6</sup> Pleno de la Conferencia sobre el Futuro de Europa (2022). *Informe final de propuestas*. Estrasburgo, 27 de abril de 2022, disponible en: [https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/53pqvks-jafitnzjh8oz0zyn4rgxu?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3D%221255114-1\\_ES.pdf%22%3B%20filename%2A%3DUTF-8%27%271255114-1\\_ES.pdf&response-content-type=application%2Fpdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=A-KIA3LJXXGZPDFYVOW5V%2F20220927%2Fcentral-1%2Fs3%2Faws4\\_request&X-Amz-Date=20220927T160733Z&X-Amz-Expires=300&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=418c8db2592e3762b8e533081705c248066ae431a9fb61eb1bc0679c33a0855a](https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/53pqvks-jafitnzjh8oz0zyn4rgxu?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3D%221255114-1_ES.pdf%22%3B%20filename%2A%3DUTF-8%27%271255114-1_ES.pdf&response-content-type=application%2Fpdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=A-KIA3LJXXGZPDFYVOW5V%2F20220927%2Fcentral-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20220927T160733Z&X-Amz-Expires=300&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=418c8db2592e3762b8e533081705c248066ae431a9fb61eb1bc0679c33a0855a).

<sup>7</sup> Parlamento Europeo (2022), *Resolución del sobre el seguimiento que se dará a las conclusiones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa*, Bruselas, 4 de mayo de 2022, (P9\_TA(2022)0141)

<sup>8</sup> Parlamento Europeo (2022), *Resolución sobre el seguimiento...* *op. cit.*; y Parlamento Europeo (2022), *Resolución del sobre la convocatoria de la una convención para la revisión de los Tratados*, Estrasburgo, 9 de junio de 2022, (P9\_TA(2022)0244).

<sup>9</sup> Fondation Robert Schuman (2021), *The «Traffic Light» Coalition Contract Explained*, p. 4, disponible en: [https://www.robert-schuman.eu/en/doc/divers/Traffic\\_Light\\_Coalition\\_Contract\\_Explained.pdf](https://www.robert-schuman.eu/en/doc/divers/Traffic_Light_Coalition_Contract_Explained.pdf).

Así pues, el 9 de junio de 2022, el Pleno del Parlamento Europeo ha aprobado por 355 votos a favor, 148 en contra y 48 abstenciones una resolución propuesta por la Comisión de Asuntos Constitucionales (AFCO), donde solicita al Consejo Europeo la convocatoria de la Convención Europea para la reforma de los Tratados constitutivos de la UE<sup>10</sup>. Esta resolución promovida por S&D, Renew Europe, los Verdes e Izquierda Unitaria fue apoyada por gran parte de los partidos políticos, incluido el PPE, quien se incorporó después, gracias a la aceptación de una enmienda que también fue adoptada al mismo tiempo.

Por lo tanto, los cinco principales partidos políticos defienden la propuesta, y únicamente los grupos de derecha extrema, incluidos los homólogos españoles, votaron en contra. Dado que la Presidencia francesa, en su momento, también se había mostrado favorable a la reforma de la UE por una Convención<sup>11</sup>, era de esperar que el Consejo Europeo de 22 y 23 de junio hubiera abordado esta cuestión. Sin embargo, no se aprobó ni se puso en marcha la Tercera Convención Europea, dado el contexto electoral francés y las diferencias entre EEMM. Sin embargo, suponemos que esta resolución se tendrá que debatir durante el mes de octubre, ya bajo Presidencia checa del Consejo de la UE.

## 6. EL JARRO DE AGUA FRÍA DEL CONSEJO EUROPEO DEL 23 Y 24 DE JUNIO DE 2022 INTERRUMPE EL PROCESO DE REFORMA

El pasado 23 y 24 de junio se celebró en Bruselas el último Consejo Europeo bajo Presidencia Francesa, tan esperado por nosotros, porque tenía que resolver la solicitud formal (en aplicación del artículo 48.2 del TUE) de convocatoria de la Convención Europea del Parlamento Europeo formulada en las dos ocasiones ya mencionadas anteriormente.

La sorpresa mayúscula es que entre los siete puntos de las conclusiones del Consejo Europeo únicamente el sexto hace referencia a la Conferencia sobre el Futuro de Europa<sup>12</sup>. Pero en los puntos 27, 28 y 29, no hace referencia alguna a la citada solicitud del Parlamento Europeo. De tal manera que desconocemos, al final, que va a ocurrir con la petición de convocatoria. Ni siquiera se dice que se aplazará al siguiente Consejo Europeo en el mes de octubre bajo mandato checo y, por lo tanto, deja abierta una enorme incertidumbre. Aunque el Tratado no lo exija taxativamente nosotros interpretamos que ha de haber algún tipo de respuesta por parte del Consejo

---

<sup>10</sup> Parlamento Europeo (2022), *Resolución del sobre la convocatoria...*, *op. cit.*

<sup>11</sup> Macron E. (2022), *Speech at the closing ceremony of the Conference on the Future of Europe*, Strasbourg, 9 May 2022, disponible en: <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/speech-by-emmanuel-macron-at-the-closing-ceremony-of-the-conference-on-the-future-of-europe/>.

<sup>12</sup> Consejo Europeo (2022), *Conclusiones*, Bruselas, 23 y 24 de junio (EUCO 24/22).

Europeo, por lo menos aclarando que no ha conseguido la mayoría requerida para aprobar la reforma.

Esta incertidumbre si cabe se incrementa porque en la conclusión primera de las conclusiones del Consejo trata de Europa en un sentido amplio, haciendo referencia a la propuesta de Macron sobre la Comunidad Política Europea<sup>13</sup>, donde aclara algo más su sentido, pero nuevamente lo deja para la siguiente reunión del Consejo Europeo. Esta Cumbre y este nuevo formato de relación cuenta también con el apoyo del Canciller Alemán, que se pronunció sobre la misma en su discurso del 30 de agosto en la ciudad de Praga, defendiendo la necesidad de un foro de intercambio estable para los Jefes de Estado y de Gobierno europeos. La Cumbre sobre la Comunidad Política Europea se celebró definitivamente el 6 de octubre en la capital de la República Checa.

El punto dos de las conclusiones del Consejo Europeo se refiere a Ucrania, donde las instituciones europeas se comprometen de forma clara a continuar con su respaldo decidido en el conflicto y que la Unión Europea seguirá apoyando firmemente «la resiliencia económica, militar, social y financiera, general de Ucrania, lo que incluye la ayuda humanitaria». Así como la adopción del sexto paquete de sanciones que acrecienta la presión sobre Rusia para que ponga fin a la guerra de agresión. Igualmente, también se contempla una ayuda macrofinanciera adicional de 9 mil millones, así como las propuestas de apoyo a la reconstrucción de Ucrania.

El punto tres de las mencionadas conclusiones concede el estatuto de país candidato a Ucrania y a la República de Moldavia, y está dispuesto a concedérselo a Georgia una vez se hayan abordado las prioridades especificadas en el dictamen realizado por la Comisión Europea. En el punto 4 se hace referencia y se expresa su pleno e incuestionable compromiso con la perspectiva de adhesión de los Balcanes Occidentales y solicita que se acelere el proceso de adhesión de estos países. De tal forma que en la medida en que la UE se compromete en la ampliación se hace más imprescindible que nunca la profundización, pero esta ha quedado en suspenso.

En relación a la Conferencia sobre el Futuro de Europa solo se hace referencia a que ha supuesto una oportunidad excepcional para entrar en diálogo con la ciudadanía europea, es decir, una vez más se olvida de la sociedad civil. Y en el punto 29 recuerda la importancia de garantizar que la «ciudadanía» este informada de las actuaciones consecutivas que se den a las propuestas formuladas en el documento de conclusiones de la CoFoE. Y no dice nada, en ningún momento, de la solicitud del Parlamento Europeo, hasta en dos ocasiones, de la convocatoria de la Convención Europea.

---

<sup>13</sup> Macron, E., (2022), *Speech at the closing ceremony of the Conference...*, *op. cit.*

En ese Consejo Europeo, Macron se había comprometido a convocar la Conferencia, en su discurso del 9 de mayo en la clausura de la CoFoE. No obstante, esto no fue posible ya que ese fin de semana se celebraba la segunda vuelta de las elecciones legislativas francesas, que finalmente no tuvieron buenos resultados para su partido.

## 7. LA RELEVANCIA DE LA AGRESIÓN RUSA A UCRANIA

En la madrugada del 24 de febrero de 2022 se produjo la agresión de la Federación Rusa a Ucrania y, en los días posteriores fue una invasión de fuerzas militares masivas que no tenía precedentes desde la Segunda Guerra Mundial. En estos ocho meses que han transcurrido desde el comienzo de la agresión Rusia ha llevado a cabo una injustificada agresión con gran crueldad, en donde ha producido una enorme devastación económica y atacando bestialmente contra la población ucraniana. Un ejemplo de ello, son los feroces bombardeos a la población civil, contrario todo ello al Derecho Internacional Humanitario, provocando, al parecer y bajo investigación del Tribunal Penal Internacional, importantes crímenes contra la humanidad

En cualquier caso, es posible decir que Rusia y el Presidente Vladimir Putin, han fracasado, al menos de momento, en su primera intención de conquistar la capital ucraniana, Kiev, en el plazo de uno pocos días o semanas. Las fuerzas armadas ucranianas y los partisanos de la sociedad civil han respondido con determinación a esta invasión apoyados, principalmente, por la Unión Europea y los Estados Miembros, entre otros estados como el Reino Unido. Rusia está perdiendo la guerra de agresión, pero todavía, los ucranianos y, en alguna medida, la Unión Europea, no han conseguido sus objetivos.

A lo largo de estas líneas voy a referirme a la relevancia que ha tenido la Unión europea como poder blando y poder normativo en la contención de este conflicto armado. Resulta, a mi juicio, paradójico que, precisamente el poder blando sea especialmente útil en la contención y estabilización del conflicto. Me estoy refiriendo a la acogida humanitaria de más de 7 millones de refugiados ucranianos en distintos países europeos; a la Ayuda Humanitaria que se ha prestado a las autoridades ucranianas, la ayuda económica y financiera, los ocho<sup>30</sup>/10 paquetes de sanciones e, incluso, al suministro de armamento a través del Fondo de Facilidad para la Paz, organización intergubernamental independiente a la Unión Europea, pero formada por los mismos estados.

En el Pleno de la Conferencia sobre el Futuro de Europa y en los diversos grupos de Trabajo se ha pedido el mayor apoyo posible al estado ucraniano, así como el incremento de las sanciones. De esta situación se percibe que es necesaria la reforma del modelo político, lo cual pasa necesariamente por la reforma de los Tratados, para hacer posible una toma de decisiones más ágil, e incluso otorgar más competencias al Alto Representante.

Después de la agresión de la Federación Rusa al estado soberano de Ucrania el 24 de febrero, la percepción de la Conferencia sobre el Futuro de Europa cambia sustancialmente. Especialmente por la participación en el cuarto pleno de la Conferencia de dos representantes ucranianos que asistieron al efecto y el Alto Representante Josep Borrell quien se dirigió desde la cumbre de Versalles al Pleno de la CoFoE el 11 de marzo.

A partir de este momento se vivió con más intensidad tanto el alcance de las reformas como la necesidad de una profundización en el conjunto del proyecto europeo. Y se entendió que el ataque no era solo a Ucrania, Estado asociado a la Unión Europea; sino a la Unión Europea en su conjunto, a sus valores, a su democracia, a su forma de vida, a sus libertades, a su Estado de Derecho, al conjunto del proyecto comunitario...

Por ello, en este pleno de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, el siguiente día, 12 de marzo, propuse la adopción de una declaración conjunta del Pleno de la CoFoE de condena expresa a la agresión rusa a Ucrania; y exponiendo las razones anteriormente citadas. Sin embargo, pese a contar con un gran apoyo, por razones formales, de práctica parlamentaria, no se llegó a singularizar, a pesar de que existía un consenso completo.

Desde esta agresión se han celebrado cuatro plenos más, habiendo plenarios casi quincenalmente siendo el cuarto plenario tuvo lugar los días 10, 11 y 12 de marzo, ya que el plenario de febrero fue nuevamente pospuesto puesto que los Paneles Ciudadanos no se habían podido reunir y, por lo tanto, no existían sus conclusiones para continuar los trabajos.

A partir de este momento, el ambiente de los Plenarios siguientes (quinto, sexto y séptimo) fue completamente diferente, habiendo una mayor cohesión entre todos los miembros de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, incluso entre los representantes polacos de todas las tendencias. Tanto es así, que las voces disidentes o más díscolas con el proceso de avanzar en la Unión Europea se atenuaron.

Hay que señalar que la agresión produjo un profundo sentimiento de rechazo total a la misma y un factor de unidad, cohesión y solidaridad, tanto entre los ciudadanos, la sociedad civil, las distintas administraciones de los Estados Miembros y las instituciones europeas. Desde el comienzo todos ellos entendieron que la agresión a Ucrania no era solo la agresión a un estado asociado a la Unión Europea, sino que era una agresión al conjunto del proyecto europeo, de sus valores, de la democracia, del estado de derecho, de los derechos humanos y del modelo de sociedad del bienestar.

Entendieron que la agresión, independientemente de los motivos, que algunos de ellos podrían tener justificación, en la medida en que se hace uso de la fuerza pierden toda la justificación posible. La agresión se debió principalmente a que Ucrania estaba acercándose al modelo de democracia y libertades de la Unión Europea, hecho

que desde Rusia no se podía consentir, dado que esto podía tener un contagio en la política rusa. No se podía aceptar la democracia y el estado de derecho como fórmula política. Es decir, la razón real de la guerra fue la lucha contra la democracia.

La recepción de los refugiados ucranianos fue total, se aplicó por primera vez la Directiva de Protección Temporal aprobada por los Estados Miembros en 2011, pero que todavía no se había puesto en marcha. Esta se aplicó de forma rápida y masiva, especialmente en los estados fronterizos con Ucrania, como son Polonia y Rumania, que recibieron en las primeras semanas del conflicto más de 3 millones de refugiados que han sido repartidos posteriormente entre los 27 Estados Miembros. Se puede criticar que, en ocasiones anteriores, como ocurrió en el caso de los refugiados sirios en el año 2014 y los afganos el pasado verano, no se había puesto en marcha este procedimiento.

No obstante, es reseñable que en este caso ha funcionado. Incluso ha tenido la virtud de que Polonia, que en otros casos ha sido refractario a la recepción de migrantes, no solo los ha acogido con los brazos abiertos, sino que gracias a eso ha tenido que mejorar la aplicación del Estado de Derecho. Y la Unión Europea ha llegado a un acuerdo respecto a las sanciones que tenía impuestas a este Estado Miembro, que incluían una serie de multas económicas importantes, y a la retirada de los del Plan de Recuperación y Resiliencia. Este conflicto también ha supuesto un alejamiento entre Polonia y Hungría, quien ha adoptado posiciones opuestas que, en algunos casos, pueden venir a justificar la invasión rusa.

Por otro lado, la ayuda económica y financiera de las instituciones ha sido muy relevante. Se dice que durante estos meses de guerra Ucrania ha perdido cerca del 60% de su Producto Interior Bruto (PIB) respecto del año 2021 y, esto está siendo compensado, en gran medida, por la ayuda europea. Asimismo, se está planteando la constitución de un fondo para la reconstrucción de Ucrania. Incluso la Unión Europea promovió la Conferencia sobre la recuperación económica de Ucrania en Lugano (Suiza) los días 6 y 7 de julio.

Quizás el capítulo más importante y que ha resultado bastante eficaz, y que no se esperaba que se pudiese conseguir ha sido el tema de las sanciones a Rusia. La principal dificultad de las sanciones es que exigen la unanimidad de los Estados Miembros y, por ello, los seis paquetes de sanciones han sido muy difíciles de conseguir y no se ha podido ejecutar de golpe, teniendo un mayor impacto, sino que han tenido que irse aprobando progresivamente, mes a mes, buscando la cohesión entre los Estados Miembros. Y, sobre todo, con una negociación continuada con Hungría quien ha sido el principal estado en desacuerdo con la adopción de las mismas.

El elemento principal de estos paquetes de sanciones, además del aislamiento económico y comercial, y el corte del sistema SWIFT de pagos, que ha logrado sus objetivos, son el embargo de las compras de energía, primero ya en el mes de abril con

el carbón ruso, que suponía el 10% de la energía importada, y, posteriormente en el mes de junio, el embargo de las compras de crudo. No obstante, sigue pendiente la necesidad de aprobar un nuevo paquete de sanciones que incluyan el embargo del gas.

A ello se le suma que la Unión Europea consiguió en la Asamblea General de Naciones Unidas el apoyo de 145 estados condenando la agresión rusa a Ucrania, habiendo únicamente cinco estados que votaron en contra y una veintena de abstenciones. Por tanto, es posible afirmar que ha habido una reprobación por parte de la Asamblea General de la ONU, del G7 e, incluso, recientemente del G20, en donde el Ministro de Asuntos Exteriores ruso participó, pero se tuvo que ir en seguida, sin lograr los objetivos fijados. Todo ello destaca la importancia de la diplomacia europea y el éxito que está teniendo.

Es necesario recordar que la Alianza Atlántica (OTAN) apenas ha tenido intervención en el conflicto, quizás menos mal pues entonces se hubiese generalizado la guerra. La OTAN, de momento, solo se ha comprometido a la defensa territorial de los miembros de la misma. Y, por tanto, su función ha sido importante, pero como un mecanismo de disuasión y, en todo caso, de limitar la extensión del conflicto a otros estados europeos miembros de la Alianza Atlántica.

## 8. POR QUÉ ES NECESARIA LA REFORMA DE LOS TRATADOS DE LA UNIÓN EUROPEA

Como hemos analizado anteriormente, la Unión Europea en los últimos tres años largos, como consecuencia del nuevo ciclo político, ha tomado decisiones federales de facto, y ahora lo que es necesario es que las tome de jure. Para ello no solo hay que incorporar las decisiones adoptadas en una situación de emergencia a los Tratados en una fase de normalidad, sino que hay que aprovechar a hacer un cambio profundo teniendo en cuenta que no ha habido reformas constitucionales desde hace dos décadas.

En primer lugar, es imprescindible preparar la reforma de los Tratados la cual deberá realizarse, según establece el artículo 48, mediante la convocatoria de la Tercera Convención Europea. Ya que, si bien la última reforma se realizó en el 2007 y entró en vigor con el Tratado de Lisboa en el 2009, era el rescate de la reforma de la propuesta de la Convención del año 2002 que dio origen al Proyecto de Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa en el año 2004. Es decir, que han pasado veinte años desde la celebración de la última Convención Europea y la situación de la Unión Europea y el mundo ha cambiado de forma sustancial.

En segundo lugar, como consecuencia del proceso de ampliación en el que estamos en marcha va a cambiar aun más y, por lo tanto, antes de que se produzca una ampliación será imprescindible que se mejore el proceso de toma de decisiones. Esto exige una reforma institucional en profundidad. En tercer lugar, especialmente se



debe dar esta reforma en el ámbito de la toma de decisiones, ya que es necesaria la superación de la unanimidad tanto en el ámbito de la política exterior como en las cuestiones fiscales. En las actuales circunstancias el tema de la superación de la unanimidad en política exterior, en el ámbito de las sanciones, es imprescindible hacerlo rápido, con ello se mejoraría nuestra efectividad en el conflicto actual.

En cuarto lugar, hace falta mejorar el desarrollo del modelo democrático de la Unión Económica, Bancaria y Fiscal, el desarrollo el Pilar Social, el cual apenas tiene competencias en este ámbito, el desarrollo de la política exterior y de defensa, así como la política migratoria, entre otros. En quinto lugar, existen algunos ámbitos en los que la Unión Europea necesita ampliar sus competencias y que, además, en algunos casos, como en materia de salud, no existe dificultad alguna en hacerlo. Por todo ello y algunas cuestiones más es imprescindible la convocatoria de la Convención Europea para la reforma de los Tratados.

## 9. LA OPORTUNIDAD DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA PARA PROFUNDIZAR EL PROYECTO FEDERAL EUROPEO

Dado que la Presidencia Checa en el Consejo de la Unión Europea está teniendo algunas importantes iniciativas como puede ser cumbre en torno a la ampliación en los Balcanes, o a la puesta en marcha de la propuesta de Macron de la Comunidad Política Europea. En el tema de la necesidad de la reforma y de la Convención Europea jugarán un papel de mediación, pero, en ningún caso de impulso para llevar a cabo la misma. La siguiente Presidencia es la Sueca, donde, posiblemente, su interés por este tema sea menor y donde, hasta ahora, ha sido uno de los EEMM que se ha opuesto a la misma.

Por ello, la Presidencia Española en el Consejo de la UE adquiere una nueva relevancia ya que va a ser a quien le toque resolver esta importante cuestión, que es la de la reforma de los Tratados. Posiblemente tendrá que hacerse a través de una Convención o habrá de realizarse mediante un procedimiento especial para dar respuesta a esta necesidad que tiene la Unión Europea hoy en plena guerra de agresión de Ucrania. Y después de haber dado pasos federales fundamentales tras la aprobación, puesta en marcha y aplicación del Plan de Recuperación y el Fondo de Nuevas Generaciones.

En todo caso la Presidencia Española deberá de ocuparse de los temas de la política exterior europea. Por un lado, porque existe una necesidad dada los cambios que se están produciendo en la escena internacional y, por otro lado, porque el Alto Representante es español y las Presidencias suelen tener una especial coordinación sacando partido al Comisario correspondiente. Así ocurrió en el caso de la Presidencia Portuguesa donde se celebró, con la Comisaria de Asuntos Sociales, la Cumbre de Oporto,

aprobando la Declaración con este mismo nombre, que ha supuesto un nuevo avance en la consolidación del Pilar Social.

Es decir, durante la Presidencia Española, además de abarcar la profundización federal de la Unión Europea, tendrá que tratar con especial énfasis el tema de las relaciones atlánticas. Y concretamente la celebración de una cumbre UE-América Latina y el Caribe, que no se ha celebrado desde el año 2015. Ya que esta región es especialmente relevante para el desarrollo de la gobernanza europea, puesto que son el grupo de estados que cuentan con un mayor número de valores compartidos, intereses comunes, y una misma visión del mundo. Espero también que para esa fecha se haya resuelto la guerra de agresión rusa a Ucrania, con la retirada efectiva de Rusia de los territorios soberanos ucranianos que han sido ocupados desde el 24 de febrero de 2022 y previamente en el año 2014 con la anexión de Crimea.

La Presidencia española debería de reforzar el papel de la sociedad civil organizada, que el Movimiento Europeo, en gran medida, representa, y que ha sido fundamental para mejorar la percepción del Proyecto Europeo por parte de los españoles y, con ello, hizo posible nuestro ingreso. Por ello, el Movimiento Europeo pretende hacer dos actos con la sociedad civil, el primero es un encuentro más general de la sociedad civil europea, con especial participación de los jóvenes, y el segundo de ellos la Asamblea del Movimiento Europeo Internacional.

## 10. CONCLUSIÓN. LA NECESIDAD DE LA REFORMA FEDERAL DE LOS TRATADOS

Mi experiencia ha sido muy positiva y estoy muy contento de haber dejado prácticamente todas mis ocupaciones, salvo las clases y la asistencia a mis alumnos y las responsabilidades en el Movimiento Europeo, que durante este año han estado prácticamente dirigidas a esta cuestión para poderme dedicar a las tareas de la CoFoE.

A pesar de que los resultados no han sido del todo de nuestro agrado, nos sentimos muy satisfechos de haber podido participar directamente en esta Conferencia, y de haber puesto por mi experiencia y mi trabajo y nuestro compromiso político del Movimiento Europeo a favor del desarrollo de la CoFoE, aunque no haya dado los resultados esperados y deseados por nosotros, por la sociedad civil y por los federalistas, al menos hasta ahora. Ya que queda una última reunión los días 1 y 2 de diciembre.

Nos preguntábamos que es lo que ha fallado y que es lo que habría que mejorar en el funcionamiento de la Conferencia dada la falta de repercusión en la opinión pública española. Creo que los errores han sido como consecuencia de la equivocación en el método de trabajo en donde se le dio un peso de liderazgo a los ciudadanos elegidos de manera aleatoria y esto hizo que se desentendiesen los demás sectores. Y, por lo tanto, tuvo poca repercusión en la opinión pública.

Ahora nuestra principal preocupación es que en la última sesión de la Conferencia habría que evitar los errores señalados anteriormente. Nos preocupa que, en los últimos documentos tanto de la Comisión como el Consejo y el Consejo Europeo, se hace referencia expresa a la opinión de los ciudadanos, y se olvida, nuevamente, del resto de los sectores. Y, especialmente, no hacen referencia alguna a la sociedad civil, que es importantísima en un momento como el presente y que, a su vez, ha realizado importantes eventos a nivel internacional como el del Movimiento Europeo Internacional 22 y 23 de junio y el 7 y 8 de julio de los Federalistas, ambos en Bruselas.

En la fase de la Convención o de la pre-convención tiene que ser muy importante la audiencia a la sociedad civil organizada que viene defendiendo la reforma de los tratados desde hace varios años, con un conjunto importante de pronunciamientos y propuestas que no se deben ignorar. Sería un error tremendo que, por escuchar a unos, se olvide escuchar a otros, que son los que han venido participando activamente en el proceso de construcción europea desde su origen en 1948.

Ha tenido gran importancia la propuesta del Parlamento Europeo sobre la reforma de los Tratados de la Unión Europea, y la visualización de su necesidad, a pesar de que hasta ahora no haya tenido repercusiones concretas en el Consejo Europeo del 23 y 24 de junio. Sin embargo, ha fallado el gran tema, que no es otro que el de comunicar a la opinión pública y a todos los ciudadanos europeos, abriendo un debate en torno a la necesidad de la misma. Ya que ha quedado completamente ignorada. Creo que en ningún medio español se realizó referencia expresa a esta cuestión.

Por todo lo elaborado anteriormente señalamos que es completamente necesaria la reforma de los Tratados a través de una Convención Europea y no entendemos la posición de algunos estados y de algunos políticos que dicen que en las actuales circunstancias de una guerra no es el momento de hacer cambios. Nosotros, la sociedad civil organizada, el Parlamento Europeo, la Comisión Europea, los Estados que representan al 80% de la población europea, la percepción de los ciudadanos en las encuestas... estamos convenidos de lo contrario, de que para hacer frente de forma eficaz y eficiente a los nuevos desafíos es fundamental la reforma de los tratados.



# *El surgimiento de la soberanía europea: un concepto orientado a la acción política en tiempos de crisis existencial*

IGOR FILIBI LÓPEZ<sup>1</sup>

*Profesor de Relaciones Internacionales, UPV/EHU y Secretario General de EuroBasque*

1. La soberanía estatal
2. De la soberanía estatal a la supranacionalidad
3. Modelos de integración y soberanía en la UE
4. La divisibilidad de la soberanía
5. La hora de la soberanía europea
6. Reflexiones finales
7. Referencias bibliográficas

## 1. LA SOBERANÍA ESTATAL

La soberanía es un concepto político que surgió como reclamación de la monarquía, expresando su aspiración de poseer un mayor poder, capaz de otorgarle una capacidad efectiva de gobernar y controlar el territorio estatal. Además, el resto de actores políticos debían reconocer la preeminencia del poder real, para lo cual se produjo un largo proceso conflictivo en el que los diversos actores compitieron por establecer las reglas del juego. Desde esta perspectiva, el concepto de soberanía se inició como un programa político, que fue seguido de una larga campaña política de argumentación, negociación y conflicto; y terminó cristalizando en una práctica política hegemónica que se expresó en diversos instrumentos jurídicos de derecho internacional (Paz de Westfalia, tratados de Münster y Osnabrück, etc.) que supusieron el fin de las monarquías medievales y el inicio de las monarquías absolutistas.

El concepto de soberanía fue una respuesta práctica a un problema concreto, centrado en la ausencia de la seguridad mínima en Europa, marcada por las constantes guerras

---

<sup>1</sup> Doctor en Relaciones Internacionales. Investigador Permanente de Relaciones Internacionales, Secretario General de EuroBasque. Igor.filibi@ehu.eus

**Cómo citar / How to cite:** Filibi López, I. (2022). «El surgimiento de la soberanía europea: un concepto orientado a la acción política en tiempos de crisis existencial», *Europa Bilduma-Monográficos de investigación Landaburu-Universitas*, vol. 1, *Autonomía Estratégica y Soberanía Europea*, ISBN: 978-84-1319-585-8, pp. 357-379



Esta obra está bajo una Licencia

*Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional*

y conflictos armados de todo tipo. La naciente burguesía impulsaba el dinamismo de las ciudades, que resquebrajaba el orden social tradicional, la crisis espiritual y social fue acompañada de una larga y profunda crisis económica, con constantes alzas de los precios, que provocaban estallidos sociales. Debe recordarse la bancarrota real en Francia de 1557, que motivó la convocatoria de los Estados Generales de 1560 y expresó una profunda «crisis política que (...) comprometió el poder real a manos de partidos y facciones, con la consiguiente desintegración de la autoridad» (Bravo, 1997: XII).

En ese contexto de guerra y crisis generalizada una serie de intelectuales propusieron la creación de un poder fuerte que pudiese garantizar la paz, elevándose e imponiéndose sobre el resto de actores públicos y privados. En Francia comenzaron sentando las bases teóricas de un nuevo Derecho, promoviendo la unificación jurídica del reino, y el proceso continuó en 1576 con la obra de Jean Bodin, *Los seis libros de la República*, que construyó el armazón que sustentaría un nuevo Estado centralizado y capaz de imponerse sobre las facciones. Bodin comienza su obra con la definición de República, que «es un recto gobierno de varias familias, y de lo que les es común, con poder soberano». Y pronto deja claro que su propósito principal es ofrecer una respuesta práctica y factible a la crisis política, y no «diseñar una república ideal, irrealizable, del estilo de las imaginadas por Platón y Tomás Moro, canciller de Inglaterra, sino que nos ceñiremos a las reglas políticas lo más posible» (Bodin, 1997: 12).

No obstante, el novedoso concepto de soberanía, con su explícita concentración de poder y centralización de las decisiones, encontró fuertes resistencias, tanto de orden teórico como práctico.

Ya en 1534, un autor olvidado, Heinrich Bullinger, escribió *The One and eternal Testament or Covenant of God*, donde señalaba la importancia del pacto social y abría la senda del federalismo y del necesario equilibrio entre diversos poderes. Otro defensor de la pluralidad de autoridades, François Hotman, recordaba en su *FrancoGallia* (1573), que «del mismo modo que el concilio de los estados tenía todo el poder de elegir y establecer a los reyes, también tenía pleno poder para conceder la administración del gobierno a quien estimara conveniente durante la minoría de los reyes o por otras circunstancias. Es más, incluso tras la elección de los reyes, el concilio se reservaba aun y retenía para sí mismo la soberana autoridad del gobierno de los asuntos del reino. No hace siquiera cien años, durante el reino de Luis XI, y pese a haber sido un rey cauteloso, la asamblea de los estados estableció 36 procuradores y administradores de la República, como éforos y controladores para evitar que el reino cayera bajo un dominio tiránico.» (Hotman, 2017: 96-97).

Como se ha señalado antes, tres años después respondería Bodin desarrollando su concepto de soberanía, que a su vez sería replicado por el gran pensador del federalismo, Johannes Altusio, con su *Politica Methodice Digesta* (1603), en la que se desarrollaba el concepto de foedus, o pacto, como pilar de una sociedad en la que el Estado

es compuesto, en contraste con el Estado centralizado de Bodin, y que a diferencia de éste se construye de abajo hacia arriba.

Puede verse el tremendo debate intelectual entre los defensores de la diversidad y aquellos otros que propugnaban la necesaria centralización del Estado (Filibi, 2007: 73-74). Como es sabido, finalmente el modelo de Estado centralizador se fue imponiendo hasta convertirse en el canon de organización política en Europa y posteriormente en el conjunto del sistema internacional.

Cuando el Estado soberano comenzó a convertirse en un Estado nacional, de nuevo se reprodujo el viejo debate entre los partidarios de la centralización y quienes defendían la necesaria construcción de un centro capaz y eficaz, pero a la vez respetuoso con la diversidad existente dentro del Estado. De esta forma, durante los últimos años del siglo XVIII se produjo un debate simultáneo en los nacientes Estados Unidos y en la Francia revolucionaria.

En el caso de los EEUU se produjo una lucha entre dos polos opuestos de organización política: un gobierno nacional unitario o una confederación. El máximo defensor de la primera perspectiva fue Alexander Hamilton, quien defendía la necesidad de crear un poderoso gobierno centralizado, que concentrase el poder suficiente para defender a la nueva nación. Es significativo que Hamilton denominase su posición como «federalista». En el extremo opuesto se encontraban quienes pretendían un sistema descentralizado que respetase en lo fundamental la capacidad de acción de los gobiernos de los diversos estados. Finalmente, la Convención de Filadelfia de 1787 aprobó una Constitución que, en su sentido estricto, no era ni nacional-unitaria ni confederal, sino un compromiso entre ambas. Sin embargo, a partir de ese momento, dicha Constitución pasó a considerarse el modelo de Estado «federal» (Kalu y Bing, 2016: 55-56). Si bien es cierto que la tensión entre las fuerzas centrípetas y centrífugas se mantuvieron, los últimos vestigios del enfoque confederal fueron derrotados militarmente en la guerra civil de 1861-1865. Tomando perspectiva histórica, los EEUU han seguido una evolución que cada vez ha acercado más el modelo federal al modelo estatal clásico, eliminando progresivamente algunas de las características originales que divergían de los Estados europeos.

En el caso de Francia nunca se llegó a proponer un modelo federal, si bien dentro de los debates entre los diversos grupos revolucionarios (diputados de la montaña, jacobinos, girondinos, etc.) hubo partidarios de que la organización a escala nacional de las diversas sociedades otorgase un mayor poder a los órganos federados frente al poder central. Dentro de la lucha política del momento se produjo un tira y afloja con el poder central para «conseguir que se las reconociera como comisionadas legítimas del pueblo, encarnación de su soberanía». En realidad,

Lo que se oponía entonces no era tanto una forma federal a otra centralizada de entender el Estado, sino que la soberanía pudiera o no pudiera ser representada. Todas

las fuerzas revolucionarias defendieron que ésta residía en la nación, y no en el rey, y todas abogaron por la unidad de fueros que terminaba con siglos de desigualdades y privilegios jurídicos auspiciados por la corona; sin embargo, donde no hubo unanimidad fue en la interpretación de estos principios ni en su transformación institucional. Si la soberanía era considerada como inalienable e indivisible, según el modelo rousseauiano propugnado por los jacobinos parisienses y la Montaña, el poder que de ella emanaba, encarnado en los comisionados de la nación-pueblo, fuera cual fuera la circunscripción electoral que los eligió, no podía ni ser dividido ni ejercerse por representación; en consecuencia, la única práctica legítima del poder era la del órgano legislativo —que respondía de él ante el soberano— y en ningún caso se podía admitir que el ejecutivo y el judicial fueran otra cosa que funciones subordinadas al primero, y mucho menos que una parte del soberano —los departamentos o los congresos de sociedades populares— detentara a título particular dicho poder. Si por el contrario se aplicaba a la soberanía la idea de representación de los Parlamentos medievales, aquella era transferida de la nación a sus representantes, que podían ejercer el poder de forma totalmente independiente de ella y a través de tantos órganos como las teorías de Montesquieu reclamaban para garantizar su equilibrio. En este contexto, las consultas a los ciudadanos cobraban sentido en tanto que suponían renovar el contrato de cesión entre ellos y sus representantes (consulta sobre el juicio del rey), del mismo modo que la participación de los departamentos como tales en la toma de decisiones se justificaba porque ampliaba el concepto de representación en función de criterios territoriales y no sólo demográficos (envío de una fuerza departamental para proteger a la Convención). Que defender esta postura fuera sinónimo de federalismo sólo sería admisible en la medida en que abría la puerta de la descentralización al mismo, pero no porque constituyera en sí un proyecto de Estado federal que liquidara la centralización (legislativa) traída por la Revolución; todo lo más llevaba implícita la demanda de una limitación del exceso de poder fáctico y de influencia de la capital, de un mayor equilibrio entre la provincia y París. (Rodríguez Álvarez, 2001: 580-581)

Puede verse cómo los términos del debate, si bien ambos casos muestran tendencias centralizadoras y descentralizadoras, son muy distintos. Las diferencias parecen corresponderse con la distinción propuesta por los estudiosos del federalismo entre los sistemas federales formados mediante la agregación de estados previamente independientes (uniones federales) y los sistemas federales formados mediante la desagregación de un Estado anterior unitario o centralizado (estados federales). Aunque su evolución histórica parece converger en cierta medida, puede observarse que «en las uniones federales los arreglos institucionales para el autogobierno (confederación) son tan significativos como aquellos para el gobierno compartido (federación), mientras que en los estados federales estos últimos son mucho más poderosos.» De esta forma, en las uniones federales las unidades constitutivas territoriales poseen mucha más autonomía respecto al centro y han sido capaces de evitar la centralización del poder, lo que no sucede en los estados federales (Fabbrini, 2015:xxii).



En cualquier caso, a pesar de algunas diferencias significativas en lo relativo a la distribución interna del poder, tanto las uniones federales como los estados federales conciben la soberanía de su Estado como unitaria e indivisible. Esto se corresponde con la perspectiva característica de la modernidad de que el poder debe corresponderse con un punto de vista único (Ruggie, 1993). Así, la noción de soberanía moderna es monista, esto es, unitaria e indivisible.

## 2. DE LA SOBERANÍA ESTATAL A LA SUPRANACIONALIDAD

La soberanía puede definirse de diversas maneras, pero no cabe duda de que una buena parte de su éxito histórico se debe a que constituye un recurso que favorece la acción política, la capacidad de actuar de forma efectiva (y no sólo legal, formal o discursiva).

Lo que se ha entendido por soberanía ha evolucionado mucho, cambiando de forma notable con el paso del tiempo, y adaptándose a diversos modelos de Estado, formas de entender lo público y lo privado, incluso el propio sujeto titular del poder político (el monarca, la nación).

La soberanía, por lo tanto, presenta dos dimensiones centrales. Por un lado, implica el reconocimiento de tal condición de sujeto político pleno, tanto en el exterior (por parte de la comunidad internacional) como en el interior del Estado (por parte del pueblo, la nación, la ciudadanía). Por otro lado, ese reconocimiento dual —interno y externo— requiere ir acompañado de una efectiva capacidad de actuar, lo que supone recabar los recursos económicos y materiales necesarios, legislar, implementar políticas, administrar los asuntos públicos, proteger a las personas y al territorio, etc.).

Después de la Segunda Guerra Mundial, los Estados europeos fueron plenamente conscientes de que su soberanía formal ya no estaba acompañada de una suficiente capacidad de actuar en cada vez más áreas. De forma no exhaustiva podrían mencionarse numerosos ámbitos en los que dicha capacidad efectiva fue paulatinamente dejando de ser suficiente: seguridad y defensa de su territorio y población, regulación efectiva del mercado, nivel suficiente de competitividad tecnológica y empresarial, sistemas de organización y planificación, generación de innovación, etc. Es decir, los Estados europeos, todos ellos, incluidos los más grandes y avanzados, mantenían una completa soberanía formal, pero de forma creciente iban perdiendo la capacidad efectiva de regular, proteger o innovar en cada vez más ámbitos.

Una de las respuestas más importantes en esas circunstancias fue la construcción europea, que fue acompañada de importantes reformas políticas democratizadoras, ampliación sin precedentes de las políticas sociales, así como profundas reformas económicas y de la administración pública.

En el periodo de entreguerras ya aparecieron grupos de intelectuales y algunas personalidades aisladas que diagnosticaron correctamente que el problema central era el concepto de soberanía. Esta noción de una soberanía sin límites abocaba al desastre a los Estados europeos y convertía la guerra en un factor estructural del sistema internacional. Y por ello debía modificarse este concepto, superándolo por elevación, hacia alguna forma de federalización de Europa (Filibi, 2020; 2007).

Lo que sólo era defendido por pequeños grupos en los años 30, tras el final de la segunda Guerra Mundial constituía un amplio clamor. Quien mejor puso palabras a este sentimiento fue, posiblemente, Winston Churchill en su célebre discurso de la universidad de Zurich el 19 de septiembre de 1946. Unos pocos meses después, Henri Brugmans promovió la Unión Europea de Federalistas que, en su primer congreso, celebrado en Montreaux en agosto de 1947, reclamó la construcción de una Federación europea. La principal razón para defender tan ambiciosa propuesta era que ningún gobierno nacional era «ya capaz de asegurar la libertad, la prosperidad y la paz a los pueblos: solo existe una solución: la Unión de los pueblos alrededor de un poder federal eficaz» (Martín de la Guardia y Pérez, 2021: 768).

Vemos cómo la situación ofrece importantes paralelismos con la vivida cuatro siglos antes. En el siglo xvii las guerras de religión asolaron Europa y la autoridad estaba desbordada por los acontecimientos, inerte ante la magnitud de los retos. En aquel momento la respuesta colectiva fue un acuerdo político (tratados de Wesfalia, 1648) que se expresó en el concepto de soberanía. Cuatro siglos más tarde, los Estados europeos estaban arrasados por dos guerras mundiales, amenazados por una tercera que se produciría esta vez con armas nucleares, y con sus economías destruidas. De nuevo la capacidad del poder público no bastaba ni para asegurar la paz, y tampoco la prosperidad o gestión de la sociedad. En esta ocasión, la respuesta colectiva supuso importantes innovaciones políticas, como las previsiones constitucionales de limitar la soberanía nacional con el fin de asegurar la paz (Brunkhorst, 2016; Uncetabarrenechea y Filibi, 2022), e implicó a la sociedad civil, que fue capaz de organizar un foro de diálogo y debate que agrupó a 800 personalidades de toda Europa, representantes de los principales partidos, sindicatos, y diversas asociaciones (Filibi, 2022). El Congreso de Europa, celebrado en La Haya en mayo de 1948, fue un hito en la historia de Europa.

Todos los allí presentes compartían la necesidad de construir una federación europea, que uniese los países, evitase la guerra y generase las sinergias necesarias para poder reconstruir el continente. La discusión pronto dejó claro que la federación resultaba imprescindible, y el modelo que tenían en sus mentes los federalistas europeos era similar al de los EEUU, razón que explica la habitual reclamación de unos «Estados Unidos de Europa». Para los federalistas como Alberto Spinelli, Mario Albertini o los federalistas británicos, la cuestión central era la transformación de los Estados absolutamente soberanos en estados federados dentro de un Estado federal europeo

(Pinder, 2015). Su inspiración era el modelo hamiltoniano, modificando el sistema presidencialista de EEUU por un modelo parlamentario, pero con la misma concepción unitaria de la soberanía. La inmensa mayoría de los federalistas reunidos en La Haya descartaban el modelo alternativo propuesto por los jóvenes inconformistas de los años 30, inspirados en las ideas de Proudhon.

Un punto clave de la discusión en La Haya fue decidir cuál sería la mejor forma de construir dicha federación europea. Finalmente se acordó por una amplia mayoría defender un modelo gradual, descartando un momento constituyente y la redacción de una Constitución europea. Una de las principales consecuencias del Congreso de Europa fue decidir constituir un Movimiento Europeo que aglutinase a todas las sensibilidades y asociaciones federalistas. También se exhortó a los gobiernos para que comenzasen el proceso de integración europea. Sin embargo, cuando un año después se debatía de nuevo el futuro del continente en el recién creado Consejo de Europa, un periodista del semanario *Le Phare Dimanche*, ante la aparente falta de avances en la construcción de una Europa federal, escribió lo que muchos se preguntaban: «A quand la souveraineté européenne?» (¿Para cuándo la soberanía europea?) (Dayez, 1949).

El siguiente hito importante fue, evidentemente, el 9 de mayo de 1950, cuando el ministro francés de asuntos exteriores, Robert Schuman, propuso a la República federal de Alemania y a cualquier otro país interesado, la creación de una Comunidad Europea supranacional que pusiera en común sus recursos de carbón y de acero, como primer paso en el camino a una Federación europea. El 18 de abril de 1951 se firmó el tratado que estableció la primera Comunidad europea. Antes de esta firma, en octubre de 1950, ya se había dado el siguiente paso. El plan era continuar con una Comunidad Europea de Defensa, que sentase las bases de la futura federación o confederación europea (artículo 38). Sin embargo, a pesar de ser una propuesta francesa y de haber sido ratificado ya por cuatro países, cuando fue remitido el tratado a la Asamblea Nacional francesa en 1954, ésta no ratificó el tratado (Ortega, 1980).

Para explicar esta negativa, una primera posible explicación es que la Asamblea Nacional lo hiciera para no ceder soberanía en algo tan delicado como la defensa y el ejército, lo que resulta plausible. No obstante, también se ha valorado la posibilidad de que abandonar aquella iniciativa de crear un ejército europeo, que incorporaba y rearmaba a Alemania, fuese una compensación francesa a los comunistas vietnamitas y soviéticos para facilitar la salida de Francia de sus desastres militares en Indochina (Hoppman, 1996; citado por Oreja, 2013: 578-579).

De haberse aprobado aquel proyecto de Comunidad Europea de Defensa, habría surgido un germen muy real de soberanía europea. Pero no fue así, y los esfuerzos políticos fueron redirigidos hacia la creación de un Mercado Común, la Comunidad Económica Europea, y el EURATOM, la Comunidad Europea de la Energía Atómica, ambas creadas por los Tratados de Roma en 1957. De esta forma surgieron las tres

comunidades que, tras el tratado de fusión de 1965, se convirtieron en la Comunidad Europea, y tras el tratado de Maastricht, en la Unión Europea.

### 3. MODELOS DE INTEGRACIÓN Y SOBERANÍA EN LA UE

El proceso de integración no ha dejado de expandirse desde la creación de la Unión Europea. Sin embargo, en Maastricht se decidió que las nuevas áreas de actividad de la UE se desarrollarían sin conceder poderes relevantes a la Comisión o al Tribunal de Justicia, lo que suponía alejarse del método comunitario clásico, basado en la supranacionalidad.

Bickerton *et al.* (2015) señalan que esta tendencia a evitar cuidadosamente la intervención de la Comisión o el Tribunal de Justicia se ha confirmado con los sucesivos tratados de Ámsterdam, Niza y Lisboa, mostrando que no se trata de una desviación temporal del modelo supranacional, sino una nueva fase en la integración europea. Esta nueva fase se caracteriza por una paradoja: los Estados miembros persiguen una mayor integración, pero se resisten a profundizar en el supranacionalismo. La paradoja la han resuelto creando numerosos organismos nuevos a los que delegan poderes ejecutivos y legislativos, y con control sobre sus propios recursos, pero en los que apenas participan la Comisión o el Tribunal de Justicia. Esta tendencia fragmentadora de la Unión se ha repetido sistemáticamente desde mediados de los años 90 (Bickerton *et al.*, 2014: 703-705).

No cabe duda de que esta evolución de la integración replantea la tensión clásica entre las instituciones supranacionales y los Estados-nación. Esta tensión ya no puede seguir definiéndose en términos de suma cero, con el poder que ganan las primeras siendo perdido por los segundos. De alguna forma, los Estados han terminado por aceptar que un marco de cooperación europeo resulta imprescindible para afrontar numerosos problemas y desafíos a los que se enfrentan. Sin embargo, al mismo tiempo, se niegan a permitir que el desarrollo de la Unión implique su progresiva pérdida de poder en el proceso de toma de decisiones. Por ello, si bien el tronco central sigue siendo el marco comunitario (supranacional), todas las ramas nuevas (seguridad y defensa, política exterior, acuerdo fiscal y mecanismo europeo de estabilidad, unión bancaria, etc.) se caracterizan por ser sustancialmente intergubernamentales Genschel y Jachtenfuchs (2015:4). Esta ha sido la respuesta de los Estados a la necesidad de europeizar las competencias esenciales de los Estados (core state powers), que identifican en tres áreas concretas: a) el poder coercitivo, b) el poder de acuñar moneda, extraer impuestos y emitir deuda, y c) la capacidad de implementar las leyes públicas y las políticas dentro del territorio del Estado (Genschel y Jachtenfuchs, 2015: 1).

Estos tres recursos siguen siendo las competencias esenciales del Estado y constituyen la base de la soberanía doméstica (Krasner, 1999). Por ello, el hecho de que los Estados europeos hayan comenzado a integrar estas áreas —lo que ha sido denomina-

do la «auto-abdicación» del Estado (Hoffmann, 1966:866)— implica una reflexión profunda sobre lo que supone para la soberanía estatal.

De forma sumaria podría decirse que, por un lado, la integración de estos poderes esenciales del Estado no parece estar acercándonos a una Europa más federal, como esperaban los federalistas europeos (Genschel y Jachtenfuchs, 2015: 7). Sin embargo, por otro lado, puede afirmarse que los Estados nación se han convertido en Estados miembros (Bickerton *et al.*, 2015: 709). Es decir, los Estados han retomado el control de la integración, pero al precio de convertirse en otros Estados distintos, cualitativamente diferentes de los que iniciaron la integración tras su fracaso colectivo de las guerras mundiales. Y uno de los elementos que más se han transformado desde entonces es la noción de soberanía.

En este aspecto, la continuidad de la palabra esconde cambios de enorme calado en su función y significado. Ahora bien, ¿significa esto que la soberanía nacional ha desaparecido? Desde mediados de los años 90 hay numerosos autores que lo han afirmado. Sin embargo, la realidad es más compleja. Ya en aquel momento había análisis que matizaban el futuro de la soberanía. Bellamy y Castiglione (1997) señalaban que no había que exagerar el declive de la soberanía, si bien era obvio que se había debilitado. Sin embargo, este debilitamiento no se había producido en beneficio de algún tipo de soberanía cosmopolita, como algunos autores pronosticaban y deseaban. En realidad, lo que estaba emergiendo era una compleja mezcla de interacciones sociales, económicas y políticas a nivel subestatal, estatal y supraestatal. Lejos de producirse algún tipo de convergencia en el marco normativo y un sistema unificado de instituciones, este sistema social altamente diferenciado se caracterizaba por descomponerse en numerosos subsistemas, cada uno de los cuales se gobernaba mediante sus propias normas y prácticas.

Bellamy y Castiglione (1997: 422) destacaban que en un contexto así, la soberanía no perdía su relevancia. Lejos de ello, aumentaba la necesidad de mecanismos con autoridad para mediar entre los diversos valores e intereses. Ahora bien, dada la pluralidad existente, y la imposibilidad de limitarla, parecía obligado repensar la soberanía desde un parámetro de pluralidad, reconfigurando el concepto para adaptarlo a un contexto en el que ya no era posible la existencia de un único sistema jerárquico de toma de decisiones.

En aquellos años fueron numerosos los intentos de determinar si la soberanía estatal seguía siendo relevante y en qué aspectos estaba cambiando. Werner y de Wilde (2001) replantearon la cuestión al afirmar que no tiene mucho sentido buscar qué es la soberanía de forma concreta, sino identificar quién la invoca, en qué momento y para qué propósito. En su opinión, la soberanía es un acto discursivo (*speech act*) que usa alguien para reclamar una autoridad absoluta, y legitimar su ejercicio del poder (Werner y de Wilde, 2001: 287).

Según estos autores, originalmente el concepto de soberanía lo usaron los reyes para legitimar su poder frente al Emperador, el Papado o la alta nobleza. Se usó en un contexto de enorme inestabilidad para justificar un poder centralizado fuerte que pudiera imponer la ley y el orden. Werner y de Wilde (2001: 286) consideran que esto aporta un dato de gran importancia para comprender el concepto de soberanía: el hecho de que en tiempos normales la soberanía pasa desapercibida, y sólo en los momentos de grave crisis resurge para controlar la situación. Es en los tiempos más críticos cuando es más probable que surjan reclamaciones de soberanía. En este mismo sentido, en otra situación de enorme gravedad, durante el periodo de entre-guerras, Carl Schmitt definió la esencia de la soberanía como el poder de decidir la existencia de una situación excepcional (emergencia), y el poder de decidir qué debe hacerse para resolverla.

Werner y de Wilde aportan otro elemento relevante para comprender el concepto de soberanía: su carácter negociado. Las guerras de religión en Europa terminaron con los tratados de Münster y Osnabrück. Pero esa Paz de Wesfalia sólo se produjo tras cuatro largos años de negociaciones, tiempo que necesitaron los Estados europeos para asumir y aceptar que nadie conseguiría vencer militarmente, y que el otro seguiría ahí en el futuro, lo cual obligaba a negociar las bases de sus relaciones. Es decir, Wesfalia significa una aceptación, forzada, de la interdependencia de sus Estados, gobiernos y sociedades.

Volviendo a la cuestión central, se ha dicho que la soberanía es, ante todo, la reclamación de ser la última instancia de decisión, que debe ser atendida y aceptada para tener validez. Si aceptamos esto, entonces puede decirse que cuando el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas afirmó en 1963 ser un orden legal distinto y autónomo del de los Estados miembros, y reclamó ser la última autoridad legal del mismo (sentencia del caso *C-26/62 NV Algemene Transport en Expeditie Onderneming van Gend & Loos vs. Netherlands Inland Revenue Administration*), planteó una reclamación de soberanía (aunque fuese parcial).

En ese momento, suceden dos cosas muy importantes:

- a) La primera es que los Estados aceptaron dicha reclamación. Primero, de forma implícita, al no cuestionar dicha sentencia; posteriormente, constitucionalizando en los Tratados la supremacía del Tribunal de Justicia en el derecho comunitario. Si bien es cierto que los Estados no han querido introducir estos principios en el articulado del Tratado de Funcionamiento de la UE, sí decidieron insertar la Declaración relativa a la primacía en la que se afirma que «con arreglo a una jurisprudencia reiterada del tribunal de Justicia de la Unión Europea, los Tratados y el derecho adoptado por la Unión sobre la base de los mismos priman sobre el derecho de los Estados miembros, en las condiciones establecidas por dicha jurisprudencia». Además, la

Declaración incorpora el Dictamen del Servicio Jurídico del Consejo de 22 de junio de 2007, que, si bien recuerda que en el momento de la primera sentencia «el Tratado no contenía mención alguna a la primacía, y todavía hoy sigue sin contenerla. El hecho de que el principio de primacía no esté incluido en el futuro Tratado no cambiará en modo alguno la existencia de este principio ni la jurisprudencia existente del Tribunal de Justicia.» Y explica esta aparente paradoja precisando que «se desprende que al Derecho creado por el Tratado, nacido de una fuente autónoma, no se puede oponer, en razón de su específica naturaleza original una norma interna, cualquiera que sea ésta, ante los órganos jurisdiccionales, sin que al mismo tiempo aquél pierda su carácter comunitario y se ponga en tela de juicio la base jurídica misma de la comunidad» (Declaración n.º 17, Versión consolidada del tratado de funcionamiento de la UE, Diario Oficial n.º 115 de 9 de mayo de 2008, p. 344).

Puede verse como los Estados han aceptado de facto esta primacía, no sin tensiones ni revueltas de algunos tribunales constitucionales —como ha hecho en varias ocasiones el TC alemán o, más recientemente, el TC polaco—, pero no de iure. En este aspecto siempre ha existido una tensión entre la necesidad de contar con un árbitro fuerte que supervise el mercado interior, y la simultánea repulsa estatal a consagrar en los tratados esta obvia transferencia de soberanía, que históricamente se ha resuelto con un compromiso político.

- b) La segunda es que el poder que haya ganado de esta forma la Unión Europea, mucho o poco, es un poder que ya no tienen los Estados miembros. Es decir, que a la vez que surge esta nueva fuente de autoridad, no desaparece la soberanía nacional, pero sí el monopolio de la autoridad estatal sobre la misma. Surge así en Europa una concepción pluralista de la soberanía, con la Unión Europea adquiriendo también la cualidad de soberanía (Avbelj, 2020), pero sin que los Estados la hayan perdido.

A medida que los Estados iban cediendo más competencias en cada vez más áreas, la Unión Europea fue convirtiéndose en un verdadero actor político y legislador. La ampliación incesante de Estados miembros convirtió el factor numérico, cuantitativo, en un salto cualitativo de la integración. La pura necesidad de alcanzar acuerdos que eran necesarios, y que resultaba casi imposible por unanimidad, fue obligando a los gobiernos estatales a tomar cada vez más decisiones por mayoría, renunciando a su derecho de veto en la inmensa mayoría de asuntos.

En ese momento, en el que coincidieron la gran ampliación hacia el centro y este de Europa y el proceso de elaboración del tratado constitucional (que culminó en el Tratado de Lisboa), fue necesario ampliar los poderes de la Unión de forma significativa. Sin embargo, dado el volumen de poder transferido al nivel europeo, los Estados decidieron aplicar ciertas medidas de contrapeso:

- a) Los Estados comienzan a poner en común ciertas políticas de gran peso mediante instituciones y agencias nuevas, con diversos poderes normativos y ejecutivos, que escapan al modelo comunitario supranacional.
- b) Se produce un desplazamiento del centro de gravedad político dentro de la Unión, mediante la creación del Consejo Europeo, su posterior institucionalización formal e inclusión en los tratados, a la vez que políticamente adquiere un protagonismo cada vez mayor, asumiendo competencias correspondientes a otras instituciones e incluso desplazando al Consejo de la UE, que va adquiriendo un papel cada vez más técnico y administrativo, dejando las decisiones fundamentales y más políticas de mayor calado en manos del Consejo Europeo (Martínez Sierra, 2022; Werts, 2021; Wessels, 2021).
- c) Surgen diversos instrumentos de *soft law* (Wellens y Borchardt, 1989; Senden, 2004), diseñados para evitar la «pérdida de control» sobre las normas por parte de los Estados, lo que ha supuesto dejar fuera del proceso de decisión al Parlamento Europeo y al Tribunal de Justicia de la UE, y una importante pérdida de poder político de la Comisión, relegada a funciones más técnicas. En particular, debe destacarse el Método Abierto de Coordinación, ya que sus procedimientos se han ido extendiendo a numerosos ámbitos, convirtiéndose en un tercer modo de integración, la coordinación, que se suma a los clásicos del método comunitario supranacional y al método diplomático de cooperación intergubernamental (Szyszczak, 2006: 495).
- d) Se refuerza y explicita el principio de atribución de competencias de la UE, dejando en manos de los Estados todas aquellas competencias que no hayan sido explícita y formalmente cedidas a la Unión (art. 5 y art. 4.1 TUE).
- e) Se blinda en el Tratado de Lisboa la idea de que la UE debe respetar la identidad nacional de los Estados miembros (art. 4.2 TUE) (Mangas Martín, 2013).
- f) Se recoge explícitamente, por primera vez, la posibilidad de que un estado decida salir de la Unión, articulándose un procedimiento (art. 50 TUE) que será empleado posteriormente por el Reino Unido (Brexit).

De modo que los Estados, no pudiendo evitar profundizar en la integración, por resultar imprescindible en numerosos ámbitos cada vez más centrales (state core powers), han tratado de reconducir el proceso de integración hacia un modelo mixto (supranacional-comunitario e intergubernamental) que les garantice no ya el control político general del proceso de integración (que siempre ha estado firmemente en manos de los gobiernos estatales), sino la toma de decisiones en aquellos ámbitos que los gobiernos consideran estratégicos.

Ello ha ido convirtiendo la soberanía estatal en negativa (de bloqueo), pero no ya afirmativa, propositiva. El problema es que ese método de toma de decisiones no ha generado la capacidad de actuar a nivel europeo. Y aquí surge el concepto de autonomía estratégica y luego el de soberanía europea.



#### 4. LA DIVISIBILIDAD DE LA SOBERANÍA

En la primera mitad de la década de los 70, Pierre Pescatore desarrolló por primera vez la cuestión de la divisibilidad de la soberanía. Por un lado, afirmaba que la creación de las Comunidades Europeas propiciaba diversos ajustes «que conciernen tanto a la organización de las prerrogativas desligadas de la soberanía nacional como a la relación de este nuevo haz de poderes con las soberanías residuales retenidas en manos de los Estados» (Pescatore, 1970: 507). Ahora la soberanía está dividida entre los Estados miembros y la propia Comunidad, lo que conduce a «una reorganización de las soberanías» (Pescatore, 1974).

Unos años más tarde el proceso de integración comenzaría un proceso de cambios que culminarían con la creación de la Unión Europea. Entre el 7 y el 10 de junio de 1979 los ciudadanos y ciudadanas de los diez Estados miembros de la Comunidad Europea eligieron directamente, por primera vez, a sus representantes en el Parlamento Europeo. El 14 de febrero de 1984, tras tres años de intensas negociaciones entre los grupos políticos, el Parlamento Europeo aprobó una Propuesta de Tratado que establece la Unión Europea, por una amplísima mayoría y el acuerdo de todos los principales partidos, e instó a los gobiernos a aprobarlo. Aquel acto del Parlamento marcó la agenda política comunitaria y se produjo un vivo debate. Dentro de ese proceso de reflexión, la Comisión publicó un estudio conjunto de la Unidad de Política Europea y del Instituto Universitario de Florencia, con prólogo de Altiero Spinelli, en el que se incluían informes sobre las perspectivas de éxito en los distintos Estados miembros. Temple-Lang, encargado del informe sobre Irlanda, realizó varias reflexiones del mayor interés sobre la soberanía en el contexto del proceso de integración.

En primer lugar, señalaba que, legalmente, Irlanda podía ceder tanta soberanía, pero no más, que el resto de Estados miembros. Y a continuación añadía que, «políticamente, un Estado pequeño con relativamente poca influencia sobre sí mismo, gana más, en conjunto, teniendo un voto en el consejo de la Unión Europea de lo que pierde por limitar su soberanía o abandonar ciertas competencias». Y concluía diciendo que si, como parece, los intereses económicos de Irlanda están mejor defendidos dentro de la Unión, entonces habría que añadir que «un Estado tiene más soberanía real si es próspero que si no lo es».

En segundo lugar, proseguía Temple-Lang, «la soberanía no es un concepto preciso, y el nuevo Tratado es (aún más que el Tratado de la CEE) un Tratado-marco, un marco constitucional, no un Tratado-ley estático». Esto le conduce a plantearse la cuestión de, si se aprobase el nuevo Tratado y se cumpliesen todas sus disposiciones, en qué momento del proceso los Estados miembros dejarían de ser soberanos, porque su soberanía se transferiría gradualmente a la Unión, y ninguno de estos actos de transferencia sería decisivo, política o legalmente». Al mismo tiempo, teniendo en cuenta que el Tratado incluía áreas de cooperación nuevas como política exterior o de

fensa, «sería imposible decir que los Estados miembros de la Unión seguirían siendo “soberanos” después de realizadas todas las transferencias de competencias previstas por el nuevo Tratado».

En este punto, Temple-Lang reflexionaba sobre la distinción entre soberanía de facto y soberanía de iure, señalando que «en el caso de un pequeño país con una economía muy abierta (por ejemplo, si su comercio exterior constituye un porcentaje elevado de su PIB) y que es fuertemente dependiente del capital extranjero, el control de su economía se encuentra estrictamente limitado» (Temple-Lang, 1985: 246).

Temple-Lang concluía afirmando que «el concepto de soberanía no es un concepto preciso» y que, en cualquier caso «es un concepto político, no un concepto legal. (...) La realidad es que los conceptos de “independencia” y “soberanía” no son apropiados para la situación creada por los Tratados de la Comunidad, o el Tratado de Unión. (...) La soberanía es un haz de poderes, y por lo tanto es divisible. En la Comunidad [la soberanía] está dividida entre los Estados miembros y la propia Comunidad» (Temple-Lang, 1985: 247).

Esta línea de pensamiento sería continuada por Neil MacCormick en los años 90, desarrollando un enfoque de constitucionalismo pluralista que cuestionaba la visión monista clásica de la integración europea (MacCormick, 1993; 1995; 1999). Neil Walker refinó el concepto y demostró que la clave radicaba en conceptualizar de forma pluralista el concepto de soberanía (Walker, 2002). El trabajo de estos dos pioneros del constitucionalismo pluralista ha inspirado a otros muchos autores posteriores (Avbelj, 2014:356-357).

Un aspecto específico de gran importancia para comprender la emergencia de una soberanía conjunta en la Unión Europea, es el de la emergencia de agencias con capacidad operacional. Por un lado, tal y como se ha mencionado anteriormente, se ha venido produciendo una expansión general de las agencias europeas después del Tratado de Maastricht, en el marco de una tendencia más amplia de una «integración sin supranacionalismo» (Bickerton *et al.*, 2015). Este renovado intergubernamentalismo puede explicarse en términos de control del proceso de integración por parte de los gobiernos estatales, apartando a las instituciones supranacionales (Comisión, Parlamento y Tribunal de Justicia) de la toma de decisiones, y también como medio de evitar pagar un coste político con sus electorados internos, cada vez más reacios a transferir soberanía a la UE.

Pero, por otro lado, el surgimiento de las agencias operacionales de la UE responde a otro fundamento. Se ha argumentado que, después de Maastricht, la UE se expandió desde la integración del mercado hacia la integración de las competencias esenciales del Estado (*core state powers*), asociadas con las funciones clave del monopolio de la coerción y de la capacidad fiscal. A diferencia de la integración del mercado, que afectaba principalmente a actores privados, estas nuevas áreas afectan

directamente a las elites estatales. Ahora resulta más difícil usar el método clásico de poner en común la toma de decisiones en el nivel supranacional mientras se dejaba la implementación a cargo de las capacidades de cada Estado; porque las competencias esenciales del Estado requieren establecer en alguna medida capacidades supranacionales que permiten intervenir directamente junto con los Estados miembros en sus territorios (Genschel & Jachtenfuchs, 2016).

El hecho de que las agencias europeas tengan la autoridad de intervenir de forma coactiva en actividades directamente dentro del territorio de los Estados miembros, permite sostener que se está produciendo la emergencia de un modelo de soberanía compartida dentro del sistema político de la Unión Europea (Freudlsperger *et al.*, 2022: 7-8).

## 5. LA HORA DE LA SOBERANÍA EUROPEA

En 2011, en un contexto de grave crisis económica, Andrew Duff publicó un panfleto titulado *Federal Union Now*, en el que comenzaba afirmando que: «Europa está en problemas. Sus Estados individuales son demasiado débiles para salir de los problemas por sí mismos y a su propia cuenta. La Unión Europea, que ha sido el sistema de gobierno colectivo preferido desde 1950, es demasiado débil para resolver las enormes y complejos problemas comunes que ahora acosan a sus Estados y ciudadanos» (Duff, 2011: 1).

Este autor señalaba que no se esperaba ningún tipo de acción incisiva en el nivel de la Unión ni en el de los Estados, y que los gobiernos de éstos estaban tardando demasiado tiempo en darse cuenta de que ya no podían controlar los acontecimientos. En estas circunstancias, Duff argumenta que «sólo un movimiento decisivo hacia el gobierno federal europeo puede ofrecer respuestas decentes a estas cuestiones», retomando la lógica federalista de su fundación (Duff, 2011: 2).

Cuatro años más tarde, Sophie Heine (2015; ver también su posterior libro: Heine, 2019) partía de un diagnóstico similar, enfatizando que el auge de los variados populismos de izquierda y derecha se explicaban por la percepción ciudadana de la falta de capacidad de las autoridades para afrontar y solucionar los problemas de Europa. En su opinión, al igual que Duff, proponía que la única solución consistía en que el federalismo europeo fuese capaz de crear una soberanía efectiva en la escala europea. De modo que ambos autores, Duff y Heine, comparten que el problema central radica en la falta de capacidad o agencia política. Y ambos sostienen que la respuesta sólo puede venir de la creación de una soberanía europea. Sin embargo, donde ambos autores discrepan es en su definición de tal soberanía europea.

Duff (2011: 1) explica su concepción de federalismo europeo, que es un desarrollo de la obra de Kenneth C. Wheare (1943): «¿Qué es entonces federalismo? En esencia

consiste, creo, en esto: que, en un sistema federal, las funciones del gobierno están divididas de tal forma que la relación entre la legislatura que tiene autoridad sobre el conjunto del territorio y aquellas legislaturas que tienen autoridad sobre las partes del territorio, no es una relación del superior hacia los subordinados... sino que es la relación entre socios coordinados del proceso de gobierno.»

Heine, por el contrario, afirma que la única forma de rescatar la agencia política necesaria debe ser mediante una genuina soberanía europea, para lo cual debe redefinirse la vieja tradición del federalismo europeo tanto como la de la soberanía. En su opinión, el actual estado híbrido de la arquitectura institucional de la UE —entre una federación y una confederación— no podrá seguir manteniéndose unido por mucho tiempo. Tras repasar el argumentario de Jean Bodin, Heine concluye señalando cómo podrá hacerse esto en la práctica: «Lo primero de todo, una federación europea requeriría tanto superar las soberanías nacionales y la creación de un gobierno común. Y una federación soberana europea tendría que existir en cuatro dimensiones: un gobierno democráticamente legítimo capaz de actuar rápida y eficientemente en las relaciones económicas y equipado con un “monopolio sobre el uso legítimo de la fuerza” sobre un territorio específico: un ejército común» (Heine, 2015).

Puede verse cómo, salvando las distancias, en un contexto marcado por la gravedad de la crisis y la pérdida de agencia política, se produce un debate «constituyente» en el que las posiciones esgrimidas dentro del federalismo europeo presentan cierta similitud con las posiciones hamiltonianas y confederales de EE. UU.

Este debate, hasta ese momento principalmente limitado al ámbito del activismo o a círculos académicos, saltaría muy pronto al ámbito político. Cuando Europa parecía estar en su momento más bajo, el 14 de mayo de 2017 Emmanuel Macron fue elegido presidente de la República francesa con un discurso netamente europeísta. Su victoria marcó un punto de inflexión y comenzó a cambiar el rumbo de la percepción política europea, que estaba marcada por la grave crisis iniciada en 2007, la crisis de los refugiados de 2015, la decisión del Reino Unido de salir de la UE (referéndum del 23 de junio de 2016), así como un enorme auge de los discursos antieuropeos y populistas. El 13 de septiembre de ese mismo año, el presidente de la Comisión Europea, en su discurso sobre el estado de la Unión, expresó la nueva situación de forma muy gráfica al señalar que «el viento vuelve a henchir las velas de Europa» (Juncker, 2017).

En ese contexto de renovado optimismo, el 26 de septiembre, el presidente Macron pronunció en la Universidad de la Sorbona de París, con toda solemnidad, un discurso titulado «Iniciativa por Europa» en el que señaló algunos importantes problemas que enfrentaban los países europeos y clamó por la urgente necesidad de una «soberanía europea». En su discurso alertó de que «la Europa que conocemos es demasiado débil, lenta e ineficaz, pero sólo Europa puede darnos una capacidad de acción ante los grandes desafíos contemporáneos. Sólo Europa puede, en una palabra,

garantizar una soberanía genuina o nuestra habilidad para existir en el mundo actual para defender nuestros valores e intereses» (Macron, 2017).

Un año después, el 12 de septiembre de 2018, el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, ofreció su debate anual sobre el estado de la Unión bajo el título «La hora de la soberanía europea». En su discurso señaló que: «La geopolítica nos indica que ha sonado definitivamente la hora de la soberanía europea. La hora de que Europa tome las riendas de su destino. La hora de que Europa desarrolle lo que yo he llamado “*Weltpolitikfähigkeit*”, es decir, la capacidad de desempeñar nuestro papel para influir en el curso de las cuestiones mundiales. Europa tiene que reforzar su papel de interlocutor soberano en las relaciones internacionales. La soberanía europea dimana de la soberanía nacional de nuestros Estados miembros. No sustituye todos aquellos aspectos que son propios de las naciones. Compartir nuestras soberanías, allí donde hace falta, fortalece a cada uno de nuestros Estados y de nuestras naciones.» (Juncker, 2018).

Si se combinan ambos discursos, pueden identificarse los aspectos clave de este concepto. Ambos parten de un mismo diagnóstico: la falta de capacidad suficiente para afrontar los retos. Esta falta de capacidad afecta tanto a los Estados como a la Unión Europea. Resulta, por eso, imperativo recuperar la capacidad de acción, y ambos comparten que eso no puede hacerse desde los Estados. Es necesaria una soberanía europea, bien entendido que esta soberanía europea dimana de la soberanía nacional de los Estados miembros, lo cual significa que no desaparece la soberanía de los Estados. De este modo, surge un nuevo poder soberano que se añade a los soberanos estatales, lo cual significa que el nuevo concepto de soberanía es distinto del clásico.

Desde entonces, diversos analistas y *think tanks* han tratado de desentrañar el significado de este concepto, tan ambiguo como sugerente. Dada la falta de concreción del concepto, más allá de una serie de ideas y propuestas variadas sobre economía, defensa, salud, digitalización, etc. (Leonard y Shapiro, 2019; Leonard *et al.*, 2019; ESEC, 2019; Gobierno alemán, 2020; Mirel y Mirel, 2020; Hackenbroich, Shapiro y Varma, 2020), en este trabajo se ha intentado identificar algunos elementos que pueden ayudar a explicar su surgimiento, tanto en la literatura académica como desde el punto de vista de la política práctica, y a situar la reflexión sobre el tema.

## 6. REFLEXIONES FINALES

El tema objeto de este trabajo es, como se ha podido observar, muy complejo y además muy reciente, por lo que se encuentra en pleno desarrollo. Siendo así, nuestra aproximación es necesariamente preliminar. Recapitulando lo dicho hasta aquí, la constante deriva intergubernamental del proceso de integración muestra que no se trata de una fase puntual, sino de una característica central de la actual Unión Euro-

pea. Esta tensión entre el método comunitario supranacional y la multitud de maniobras de los gobiernos para escapar del control comunitario en las nuevas políticas, muestra a su vez que la Unión Europea no es una Unión a distintas velocidades, sino que coexisten diversos modelos de integración y distintos propósitos o finalidades de la Unión (Fabbrini, 2015: xxiii-xxiv).

Sin embargo, esta tensión, alternando avances supranacionales e intergubernamentales, ha terminado por reconfigurar el concepto de soberanía estatal, conformando una emergente soberanía europea que se caracteriza por ser pluralista. Esto significa que la necesidad de actuar a escala europea ha obligado a crear una soberanía en el ámbito europeo, pero la resistencia feroz de los Estados a perder el control del proceso de integración y de la toma de decisiones, ha permitido mantener un núcleo de soberanía estatal. De modo que el concepto de soberanía europea sería la compleja combinación de ambas, resultando en una soberanía que trasciende el modelo estatal clásico.

Este es un punto importante, pues prácticamente nadie está pensando en la actualidad en construir un super-Estado equivalente a los Estados nacionales, pero ahora a escala europea. Por el contrario, esta visión obtendría previsiblemente un apoyo político muy minoritario. Y, en contra de lo que soñaron durante mucho tiempo buena parte de los federalistas europeos, esto no tiene por qué ser una mala noticia. En efecto, si atendemos a los postulados de los federalistas integrales, inspirados por el personalismo y las ideas de Proudhon, esta concepción plural de la soberanía, y del poder político, constituirá seguramente una mejor garantía de que ese poder europeo no pueda llegar a ser nunca opresivo. Por eso, comprender bien la naturaleza de la soberanía que está surgiendo en la Unión Europea, resulta de gran importancia para que seamos capaces de construir una Europa política eficaz, con poder real, pero más democrática e inclusiva de lo que han sido históricamente las democracias nacionales europeas (Uncetabarrenechea y Filibi, 2022; Bellamy, 2017).

Para terminar, a modo de conclusión podrían destacarse dos ideas principales. En primer lugar, como se ha visto, la capacidad de actuar ha constituido siempre un poderoso motor del cambio en el Estado y en el concepto de soberanía. Si repasamos la historia de la soberanía desde este punto de vista, podemos observar que este concepto surge, inicialmente, como una respuesta frente al caos y la ausencia de autoridad. Cuatro siglos más tarde, frente al caos de las guerras mundiales, de nuevo la necesidad de retomar el control y conseguir una efectiva capacidad de acción motivó la puesta en común de las soberanías para evitar la guerra, impulsar la coordinación económica para la reconstrucción, modernización de la industria y la administración pública, acompañada de una reforma profunda del Estado (nuevas constituciones, renovación de las élites políticas, construcción del estado social) y construcción europea. Más adelante, podemos considerar bajo el mismo prisma el surgimiento del regionalismo y la descentralización administrativa para aumentar la eficiencia económica y del Estado (y se podrían añadir las respuestas políticas asimétricas frente al

nuevo regionalismo (Keating, 1988; 1995; 1996) y las demandas de autogobierno de diversos territorios.

Si embargo, también se han producido transformaciones que erosionan la capacidad del Estado: abdicación estatal en ámbitos jurisdiccionales, regulatorios, fiscales, privatizaciones y desregulaciones, etc., frente al poder corporativo; expansión mundial del neoliberalismo, recortes sociales, austeridad, acuerdos de libre comercio, etc.; coordinación de políticas económicas, acuerdos internacionales sobre techos de gasto, límites de déficit, etc.

Tras el fin de la Guerra fría se produjo una época dorada del multilateralismo, que parece haber entrado en crisis debido a la larga crisis económica, crisis de refugiados, pandemia mundial, así como surgen nuevos desafíos y rivalidades geopolíticas, desde la invasión de Ucrania a un posible realineamiento de bloques.

En este contexto, los Estados europeos (con la excepción británica, que ha optado por abandonar la Unión y tratar de «retomar el control» sobre su economía y sociedad), han optado por reforzar la escala europea y su cooperación política, aunque tratando de evitar perder completamente el control de su «soberanía». Y aquí surge el nuevo concepto de «soberanía europea» (ver discursos y análisis de Macron y Juncker)

En segundo lugar, la otra idea que servirá para cerrar este trabajo es constatar que la soberanía clásica, monista y estatal, ha demostrado su insuficiencia. No ha desaparecido, pero se ha visto obligada a una profunda revisión. Como se ha mostrado, ha surgido otra autoridad que reclama también soberanía: la Unión Europea.

Esta soberanía europea debe ser pluralista. Nadie está proponiendo en la actualidad una soberanía europea monista, similar a la del Estado-nación clásico, porque en Europa no se dan las condiciones de homogeneidad necesarias. En realidad, tampoco se daban tales condiciones en muchos Estados, lo que ha causado numerosos problemas de reconocimiento, respeto y acomodación de la diversidad, pero en la UE estamos a tiempo de construir un concepto de soberanía mejor, y más democrático e inclusivo. Una soberanía europea pluralista también será de gran ayuda para evitar conflictos bélicos entre los países europeos, siguiendo el diagnóstico de los pioneros de la integración y su modelo comunitario de ceder soberanía monista, ahora superado al construir una soberanía pluralista.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Avbelj, Matej (2014), «Theorizing sovereignty and European integration», *Ratio Juris*, Vol. 27, No. 3; 344-363.
- Avbelj, Matej (2020), «A sovereign Europe as a future of sovereignty», *European Papers*, Vol. 5, No. 1; pp. 299-302.

- Bellamy, (2017), «A European republic of sovereign states: Sovereignty, republicanism and the European Union», *European Journal of Political Theory*, Vol. 16, No. 2; pp. 188-209.
- Bellamy, Richard y Castiglione, Dario (1997), «Building the Union: the nature of sovereignty in the political architecture of Europe», *Law and Philosophy*, No. 16; pp. 421-445.
- Bickerton, Christopher J.; Hodson, Dermot y Puetter, Uwe (2014), «The new intergovernmentalism: European integration in the post-Maastricht era», *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53, No. 4; pp. 703-722.
- Bodin, Jean (1576). *Los seis libros de la República*. Madrid, Tecnos.
- Bossuat, Gérard (2003), «The modernization of France: A new economic and social order after the Second World War?», en: Geppert, D. (ed.). *The postwar challenge: cultural, social, and political change in western Europe, 1945-1958*. Oxford, Oxford University Press; pp. 151-178.
- Bravo, Pedro (1997), «Estudio preliminar», en: Bodin, Jean (1576). *Los seis libros de la República*. Madrid, Tecnos; pp. IX-LXX.
- Brunkhorst, Hauke (2016), «European constitutionalization between capitalism and democracy», *Constellations*, Vol. 23, No. 1; pp. 15-26.
- Cuadrado-Roura, Juan R. (2014), «La planificación en Europa: del abandono a un cierto resurgir, bajo nuevas formas», en: Máttar, J. y Perrotti, D.E. (eds). *Planificación, prospectiva y gestión pública: Reflexiones para la agenda de desarrollo*. Santiago de Chile, CEPAL - Naciones Unidas; pp. 75-84.
- Dayez, A. (1949), *A quand la «souveraineté européenne»?», Le Phare Dimanche*, Août 7.
- De Miguel Bárcena, Josu (2006), «La dimensión institucional y democrática de la gobernanza económica europea: el Método Abierto de Coordinación», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 35; pp. 23-42.
- Duff, Andrew (2011). *Federal Union Now*. London, Federal Trust. [[https://www.europa-union.de/fileadmin/files\\_uef/Other/Federal\\_Union\\_Now\\_book\\_by\\_Andrew\\_Duff.pdf](https://www.europa-union.de/fileadmin/files_uef/Other/Federal_Union_Now_book_by_Andrew_Duff.pdf)]
- ESEC - Economic, Social and Environmental Council (2019). *Towards a European digital sovereignty policy. ESEC's opinion. Rapporteur: Benoît Thieulin*. Official Journal of the French Republic, 13 de marzo de 2019.
- Fabbrini, Sergio (2015). *Which European Union? Europe after the Euro crisis*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Filibi, Igor (2007). *La Unión política como marco de resolución de los conflictos etnonacionales europeos: un enfoque comparado*. Bilbao, Servicio Editorial de la UPV/EHU.
- Filibi, Igor (2020), «La Declaración Schuman: El nacimiento de la Europa política», en: Aldecoa, F. (dir). *El debate ciudadano en la Conferencia sobre el Futuro de Europa: a los 70 años de la Declaración Schuman*. Madrid, Marcial Pons; pp. 121-132.
- Filibi, Igor (2022), «Los sucesivos debates sobre el futuro de Europa: del Congreso de Europa de 1948 a la actual Conferencia Europea (CoFoE)», en: EuroBasque. *El futuro de la Unión Europea: Aportaciones a la Conferencia*. Madrid, Dykinson; pp. 13-34.
- Freudlsperger, Christian; Maricut-Akbik, Adina y Migliorati, Marta (2022), «Opening Pandora's box? Joint sovereignty and the rise of EU agencies with operational tasks», *Comparative Political Studies*, Vol. 55, No. 12; pp. 1-22.



- Genschel, Philipp y Jachtenfuchs, Markus (2015), «more integration, less federation: The European integration of core state powers», EU Working Paper RSCAS 2015/33, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute.
- Gobierno alemán (2020). Together for Europe's recovery. Programme for Germany's Presidency of the Council of the European Union. 1 July to 31 December 2020.
- Hackenbroich, Jonathan; Shapiro, Jeremy and Varma, Tara (2020), «Health sovereignty: How to build a resilient European response to pandemics», European Council on Foreign Relations, June 2020.
- Heine, Sophie (2015), «European sovereignty and federalism: A necessary alliance to rescue political agency», Egmont Royal Institute for International relations, 12 November 2015. [<https://www.egmontinstitute.be/european-sovereignty-and-federalism/>]
- Heine, Sophie (2019). For a sovereign Europe. Oxford, Peter Lang.
- Hofmann, Stanley (1966), «Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe», *Daedalus*, Vol. 95, No. 3; pp. 862-915.
- Hopman, Terrence (1996). The negotiation process and the resolution of international conflicts. University of South Carolina Press.
- Hotman, François (2017 [1573]). *FrancoGallia*. Madrid, Dykinson.
- Juncker, Jean-Claude (2017), Discurso sobre el estado de la Unión, Bruselas, Comisión Europea, 13 de septiembre de 2017.
- Juncker, Jean-Claude (2018), Discurso sobre el estado de la Unión, Bruselas, Comisión Europea, 12 de septiembre de 2018.
- Kalu, John y Bing, Dov (2016), «Implication of federalism in “Federal” related political institutions: A conceptual analysis», *Perspectives on Federalism*, Vol. 8, issue 3; pp. 47-68.
- Keating, Michael (1988). *State and regional nationalism: Territorial politics and the European State*. Hemel Hemstead, Herts, harvester-Wheatsheaf.
- Keating, Michael (1995). *The European Union and the regions*. Oxford, Clarendon Press.
- Keating, Michael y Hooghe, Lisbet (1996), «By-passing the nation state? Regions in the EU policy process», en: Richardson, J. J. (ed.). *European Union: power and policy*. London, Routledge; pp. 216-229.
- Krasner, Stephen D. (1999). *Sovereignty: Organized hypocrisy*. Princeton, Princeton University Press.
- Leonard, Mark and Shapiro, Jeremy (2019), «Strategic sovereignty: How Europe can regain the capacity to act», European Council on Foreign Relations, June 2019.
- Leonard, Mark; Pisany-Ferry, Jean; Ribakova, Elina; Shapiro, Jeremy y Wolff, Guntram (2019), «Re-defining Europe's economic sovereignty», *Bruegel, Policy Contribution*, Issue n.º 9, June 2019.
- MacCormick, Neil (1993), «Beyond the sovereign state», *The Modern Law Review*, Vol. 56, No. 1; pp. 1-18.
- MacCormick, Neil (1995), «The Maastricht Urteil-Sovereignty now», *European Law Journal*, Vol. 1, No. 3; pp. 259-266.
- MacCormick, Neil (1999). *Questioning sovereignty: Law, State and Nation in the European Commonwealth*. Oxford, Oxford University Press.

- Macron, Emmanuel (2017), Discurso «Initiative for Europe», Universidad de La Sorbona, París, 26 septiembre de 2017. [<https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/europe/president-macron-s-initiative-for-europe-a-sovereign-united-democratic-europe/>]
- Mangas Martín, Araceli (2013), «Configuración del estatuto internacional del Estado en la Unión Europea: el respeto a la identidad nacional», en: Torres Bernárdez, S. (coord.). *El Derecho Internacional en el mundo multipolar del siglo XXI: obra homenaje al profesor Luis Ignacio Sánchez Rodríguez*. Madrid, Iprolex; pp. 445-466.
- Martín de la Guardia, Ricardo y Pérez Sánchez, Guillermo Á. (2021), «El movimiento europeo y las asociaciones juveniles: de los orígenes de la relación a la Campaña Europea de la Juventud (1948-1958)», *Historia Contemporánea*, n.º 67; pp. 767-795.
- Martínez Sierra, José Manuel (2022). *The European Council against EU Law*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- Mirel, Pierre and Mirel, Xavier (2020), «Challenges and constraints facing a “Geopolitical Commission” in the achievement of European sovereignty», *Fondation Robert Schuman, European Issues*, n.º 560.
- Oreja Aguirre, Marcelino (2013), «Los orígenes de la Unión Europea: El método comunitario», *Anales de la real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, n.º 90; pp. 563-584. [[https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/anuarios\\_derecho/abrir\\_pdf.php?id=ANU-M-2013-10056300584](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-M-2013-10056300584)]
- Ortega Klein, Andrés (1980), «El manto de Penélope: Francia y la Comunidad Europea de Defensa», *Revista de Estudios Internacionales*; pp. 451-472.
- Pescatore, Pierre (1970), «L'apport du droit communautaire au droit international public», *Cahiers de Droit Européene*; pp. 501-525.
- Pescatore, Pierre (1974). *The Law of Integration: Emergence of a new phenomenon in International Relations, based on the experience of the European Communities*. Leiden, A.W. Sijthoff
- Pinder, John (2015), «Mario Albertini in the history of federalist thought», *The Federalist political revue*, Año LVII. [<https://www.thefederalist.eu/site/index.php/en/essays/2045-mario-albertini-in-the-history-of-federalist-thought>]
- Robles Carrillo, Margarita (2011), «El método abierto de coordinación tras el Tratado de Lisboa», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n.º 92; pp. 283-326.
- Rodríguez Álvarez, Azucena (2001), «Sociedades populares y descentralización en la Revolución francesa (1790-1793)», *Hispania*, Vol. LXI/2, n.º 208; pp. 563-582.
- Ruggie, John Gerard (1993), «Territoriality and beyond: Problematizing Modernity in International Relations», *International Organization*, Vol. 47, No. 1; pp. 139-174.
- Senden, Linda (2004). *Soft Law in European Community Law*. Oxford, Hart Publishing.
- Szysczak, Erika (2006), «Experimental governance: The Open Method of Coordination», *European Law Journal*, Vol. 12, n.º 4; pp. 486-502.
- Temple-Lang, John (1985). *The draft establishing the European Union and the Member States: Ireland*, en: Bieber, R.; Jacqué, J.-P., y Weiler, J.H.H. (eds.). *An ever closer Union: A critical analysis of the Draft treaty establishing the European Union*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities; pp. 241-259.

- Uncetabarrenechea, Javier y Filibi, Igor (2022), «Innovación democrática en la UE: El debate sobre la soberanía europea pluralista», en: Filibi, I.; Escajedo, L. y Zabalo, J. (eds). *Formas y escalas emergentes de las democracias contemporáneas: Miradas desde la sociedad vasca*. Madrid, Dykinson; pp. 165-184.
- Von Bogdandy, Armin; Arndt, Felix y Bast, Jürgen (2004), «Legal instruments in European union Law and their reform: A systematic approach on an empirical basis», *Yearbook of European Law*, Vol. 23, No. 1; pp. 91-136.
- Vos, E., & Korver, R., European Parliament, European Parliamentary Research Service, Ex-Post Evaluation Unit (2018). *EU agencies, common approach and parliamentary scrutiny: Study*. European Parliament. [<https://data.europa.eu/doi/10.2861/656418>]
- Walker, Neil (2002), «The idea of constitutional pluralism», *The Modern Law Review*, Vol. 65, No. 3; pp. 317-359.
- Wellens, Karel C. y Borchardt, Gustaaf M. (1989), «Soft Law in European Community Law», *European Law Review*, Vol. 14, No. 5.
- Werner, Wouter G. y De Wilde, Jaap H. (2001), «The endurance of sovereignty», *European Journal of International Relations*, Vol. 7, No. 3; pp. 283-313.
- Werts, Jan (2021). *The European Council in the era of crises*. London, John Harper Publishing.
- Wessels, Wolfgang (2021), «The European Council as a transformative force», en: Wallace, H.; Koutsiaras, N. y Pagoulatos, G. (eds). *Europe's transformations: essays in honour of Loukas Tsoukalis*. Oxford, Oxford University Press; pp. 117-131.
- Wheare, Kenneth C. (1943), «What Federal Government Is», en: Wheare, Kenneth C. (1946). *Federal Government*. London & New York, Oxford University Press.



# *Soberanía estatal y soberanía europea: entre la realidad y el deseo*

MANUEL ARIAS MALDONADO<sup>1</sup>

*Catedrático de Ciencia Política en la Universidad de Málaga*

1. Introducción
2. Breve historia de la soberanía
3. La posibilidad de una soberanía europea
4. Potencia política, soberanía europea y legitimidad democrática
5. Bibliografía

## 1. INTRODUCCIÓN

Aunque la trayectoria histórica de la Unión Europea no ha sido precisamente sencilla, como demuestra el hecho de que su fundación responda a la devastación causada por las incontables guerras civiles europeas que jalonan la primera mitad del siglo xx en el continente, no cabe duda de que las últimas dos décadas han sido especialmente accidentadas para la institución. Si las turbulencias financieras que comienzan en 2008 provocaron una crisis de deuda que amenazó la integridad del euro y obligó a intervenir en los países menos solventes del club, el abandono voluntario del Reino Unido tras la decisión de sus votantes convocados a referéndum creó la impresión de que una larga historia de éxito empezaba a torcerse de manera irremediable. A ello han de sumarse las dificultades creadas por la pandemia del coronavirus y no digamos las derivadas de la agresión rusa contra Ucrania: los europeos están descubriendo que carecen de independencia energética y están lejos todavía de poder defenderse militarmente con solvencia frente a posibles amenazas exteriores. Tampoco puede obviarse que el ascenso de China y el envejecimiento de sus sociedades compromete la autonomía estratégica de la UE, o lo que es igual, su capacidad para influir de manera

---

<sup>1</sup> Doctor en Derecho por la Universidad de Málaga. Catedrático de Ciencia Política en la Universidad de Málaga. [marias@uma.es](mailto:marias@uma.es) ORCID: 0000-0003-1448-4379

**Cómo citar / How to cite:** Arias Maldonado, M. (2022). «Soberanía estatal y soberanía europea: entre la realidad y el deseo», *Europa Bilduma-Monográficos de investigación Landaburu-Universitas*, vol. 1, *Autonomía Estratégica y Soberanía Europea*, ISBN: 978-84-1319-585-8, pp. 381-389



Esta obra está bajo una Licencia

*Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional*

significativa en la conformación de sus propias circunstancias. Irónicamente, el apoyo de los ciudadanos europeos está en máximos históricos según las encuestas; aunque sabemos que eso puede cambiar casi de la noche a la mañana, esa adhesión sin precedentes —que acaso responda a la percepción de que el mundo exterior representa una amenaza que nos empuja a buscar refugio— constituye una oportunidad política para el reforzamiento de las instituciones comunitarias.

De ahí que dirigentes de vocación transformadora, como el presidente francés Emmanuel Macron, hayan lanzado la idea de una «soberanía europea» llamada a incrementar, mediante su actuación concertada en un mayor número de esferas de poder, el poder real de los países miembros. Se trata de una idea sencilla: si los Estados que pertenecen a la UE actúan en solitario en defensa de sus intereses, las decisiones que adopten y la posterior ejecución de las mismas será menos *potente* que si se ponen de acuerdo para actuar de manera conjunta en aquellos ámbitos en los que ello resulte más provechoso para todos ellos. Nótese que ello requiere un acuerdo previo acerca de cuáles son las decisiones que debieran ser colegiadas en lugar de atribuirse en exclusiva a los distintos miembros; un acuerdo que no siempre será fácil, máxime cuando se requiere unanimidad para semejante «comunitarización» y los intereses de cada país pueden divergir de manera considerable: el control de la inmigración ilegal preocupa menos en Finlandia que en Italia, mientras que la solidaridad energética preocupa en Alemania más que en Francia. Para colmo las fuerzas políticas populistas y nacionalistas —a menudo euroescépticas— han ganado vigor en los últimos años, dificultando la forja de los consensos necesarios para afrontar ambiciosas reformas institucionales. Para contrarrestar el discurso de estos partidos, el propio Macron vincula la noción de la soberanía europea con la imagen de una «Europa que protege» ante las amenazas del siglo: del cambio climático al desorden migratorio, pasando por la agresividad rusa o el gigantismo chino.

Sea como fuere, hablar de soberanía *europea* constituye de entrada un desafío conceptual, ya que la soberanía se ha asignado tradicionalmente al Estado; solo de los Estados se predica y solo los Estados la ejercitan. Sin embargo, se viene diciendo desde hace tiempo que los Estados miembros de la UE han *cedido* una parte de su soberanía a la institución de la que todos forman parte, como demostrarían acuerdos tan revolucionarios como la creación de la moneda única y del Banco Central Europeo o el desmantelamiento de las fronteras dentro del espacio Schengen. Para determinar cuál es el significado que tiene hoy la soberanía *nacional* en esa institución *supranacional* que es la UE —los suspicaces pueden decir soberanía *estatal* e institución *supraestatal* si lo prefieren— y poder así preguntarnos por la posibilidad de una soberanía *europea* que las trascienda, siquiera sea parcialmente, es preciso indagar antes en el significado de la soberanía *tout court*. Y hacerlo sin perder de vista que es tanto un concepto *teórico* (sobre el que especulan los filósofos) como uno *jurídico* (plasmado en las constituciones), sin dejar de ser al mismo tiempo una *realidad* sociopolítica (que se manifiesta en

la práctica de los Estados, tanto hacia fuera como hacia dentro). De la misma manera, como se ha señalado ya, hay que atender al contexto: un *estado del mundo* al que quiere responderse construyendo o reforzando una soberanía *específicamente* europea, a fin de que las naciones que son miembros de la UE puedan desenvolverse en él con mayor soltura y contribuir a solucionar o mitigar problemas cuya complejidad —el cambio climático es el mejor ejemplo— exige tanto el despliegue de recursos ingenieros como la cooperación eficaz entre Estados, organizaciones internacionales, actores privados y ciudadanos.

## 2. BREVE HISTORIA DE LA SOBERANÍA

La soberanía se predica de los pueblos o naciones que poseen un Estado, ya que son *titulares* de un poder cuyo *ejercicio* corresponde a este último a través de sus instituciones y agentes: desde los representantes que componen el gobierno al guardia que controla el tránsito en la frontera. De ahí que por soberanía haya solido entenderse desde antiguo el poder para actuar con autoridad *exclusiva* en el interior de un espacio físico delimitado jurídicamente. Su trayectoria histórica es un reflejo del largo proceso de democratización que conduce de la sociedad estamental a la sociedad liberal: si primero es soberano el monarca absolutista, que pronto empieza a compartir su poder con los parlamentos, la soberanía se convertirá gradualmente en un atributo que emana desde abajo —desde el pueblo o la nación— y se vincula tanto al Estado de Derecho como a la democracia constitucional. Asunto distinto es que la afirmación de la soberanía del Estado se corresponda o no en la práctica con una *capacidad real* para ejercer el poder. Volveremos sobre esto.

Huelga decir que existe una relación ambigua entre la soberanía y la democracia. Decimos que los Estados son soberanos o que la soberanía reside simbólicamente y jurídicamente en el pueblo; en cambio, nunca hablamos de «democracias soberanas». La principal razón es histórica: el concepto de soberanía tiene su origen en el proceso de formación del Estado Moderno, con arreglo al cual los poderes que se encontraban dispersos en la fragmentada sociedad medieval van concentrándose en la figura del monarca y sobre la base de un territorio delimitado. Alrededor del Rey va cobrando forma un Estado dotado de burocracia y de un ejército; del monarca se dice que es «soberano» porque toma decisiones que no dependen del consentimiento de nadie. Por eso Bodin define la soberanía como «el poder absoluto y perpetuo de una república», si bien reconoce desde un primer momento que la soberanía tiene más límites de lo que parece. Ahí están los orígenes del pacto social que acabará por constitucionalizarse: en la promesa de un ejercicio de la soberanía por parte del monarca absoluto que no traspase ciertos límites ni perjudique en demasía a sus súbditos.

Pues bien, la «soberanía popular» jugará un papel determinante cuando la Revolución Americana marque el comienzo de la asociación entre democracia y constitu-

ción. En este caso, el problema de partida consistía en que los parlamentos británico y estadounidense no podían reclamar simultáneamente su soberanía sobre un mismo territorio. La soberanía popular fue la respuesta a esta pregunta: la soberanía pasó de los *estados* americanos individuales al *pueblo* de los Estados Unidos. Pero, dado que el pueblo no puede gobernarse directamente a sí mismo, tampoco puede ejercer la soberanía que la constitución le atribuye; Constant, frente a Rousseau, lo dejó muy claro. Es ahí donde entra en juego la distinción que propone Sieyès entre *poder constituyente* y *poder constituido*, dejando claro que la separación de poderes o el reparto territorial en los regímenes federales *no es una división del poder constituyente, sino solamente del poder constituido*. Hay que entender que el poder constituyente está formado por el conjunto de los individuos vivos que pueden actuar colectivamente en momentos excepcionales, como la aprobación de una nueva constitución.

Bien podría decirse que en el Estado constitucional no existe ya la soberanía en el sentido clásico del término; lo que hay son *competencias* repartidas con arreglo a criterios funcionales: legislativas, ejecutivas, judiciales. No hay ya rastro en el Estado de Derecho democrático de ese «poder absoluto y perpetuo» del que hablaba Bodin. Las constituciones modernas someten el ejercicio del poder público a la ley, estableciendo una diferenciación tajante entre posesión y ejercicio del poder. El soberano es un sujeto abstracto, no una realidad sociológica ni política: ni siquiera la votación en referéndum implica la transformación del pueblo en soberano. Internamente, la soberanía se expresa en el acto de hacerse la constitución y después permanece latente durante su vigencia. Pero una constitución como la alemana, impuesta por los aliados y jamás ratificada en referéndum, no es menos válida; la participación popular directa es menos decisiva que la afirmación del sujeto abstracto de la soberanía. Por eso no tiene sentido afirmar, a la manera populista, que cada nueva generación tiene derecho a hacer su propia constitución.

Sin embargo, la cosa cambia cuando nos referimos a la soberanía desde el punto de vista exterior. O sea: al Estado como entidad que se relaciona con otros Estados en la esfera internacional sobre la base de la independencia recíproca. El Tratado de Westphalia de 1648 dio carta de naturaleza a un derecho internacional que se fundaba en la idea de que los Estados son soberanos sobre su sociedad y deben ejercer este poder sin interferencias externas. Andando el tiempo, en particular durante la segunda mitad del siglo xx, se producirán novedades legales e institucionales que pondrán en entredicho la cualidad absoluta de la soberanía estatal: se desarrollan las organizaciones internacionales; van consolidándose los derechos humanos como límite a la acción estatal; emergen redes de gobernanza global que exigen cesiones parciales de soberanía. Para describir la pérdida de potencia ordenadora de la soberanía clásica, simbolizada por el Tratado de Westfalia, se ha hablado de un *Westfailure* o fracaso estatal. También se ha hablado de un «Estado posheroico» que apenas hace lo que puede en un contexto amenazante y lleno de complejidad.



Al mismo tiempo, la soberanía sigue siendo objeto de conflictos en el interior de los Estados contemporáneos, incluidos los democráticos. El resurgir de los nacionalismos en las últimas décadas ha conducido a muchos movimientos políticos subestatales a desafiar la soberanía del Estado, reclamando una mayor autonomía política o el derecho a autodeterminarse para así poder formar su propio Estado independiente. En el primer caso, hay pensadores que defienden la necesidad de avanzar hacia una «cosoberanía» entre los Estados y sus presuntas naciones interiores. Pero *la soberanía, en cuanto tal, no puede compartirse*; el eminente jurista austriaco Hans Kelsen dejó dicho que dos sistemas de normas no pueden estar vigentes en el mismo lugar y ser recíprocamente independientes, pues eso atentaría contra la «unicidad» del sistema normativo. Otra cosa es que los poderes soberanos puedan ser ejercidos de distintas maneras, de acuerdo con un reparto territorial o funcional determinado. De hecho, así sucede en los Estados federales, entre los que —pese a su equívoca denominación— se encuentra nuestro Estado de las Autonomías. O, de distinta manera, en la UE.

No obstante, como ha señalado Dieter Grimm, la pérdida del monopolio del poder público por parte de los Estados en el orden post-westphaliano *no se ha visto acompañado de su adquisición por parte de* ninguna organización supranacional. Si queremos seguir usando el concepto de soberanía, en consecuencia, debemos separarlo de la *plena posesión del poder público*. Para Grimm, su función más importante es hoy «la protección de la autodeterminación democrática de una sociedad políticamente unida en relación con el orden que mejor le convenga». Se sigue de aquí que la soberanía protege a las sociedades de toda injerencia exterior, facilitando su autodeterminación interior. Y ello, sea cual sea el poder empírico de que goza una determinada unidad soberana: el debilitamiento de la soberanía nacional en la era global no ha privado a los Estados de una soberanía que les otorga «independencia constitucional». Véase, *sensu contrario*, el caso de Ucrania.

### 3. LA POSIBILIDAD DE UNA SOBERANÍA EUROPEA

Esta transformación ha alcanzado su máximo desarrollo en la Unión Europea, cuyos miembros han transferido competencias a la autoridad comunitaria: la ley europea es ley nacional. Las leyes europeas han de ser incorporadas al Derecho nacional y las sentencias del Tribunal de Justicia Europeo resultan de obligado cumplimiento; desde el año 2000, de hecho, compartimos moneda con la mayoría de los miembros de la Unión. En una palabra, el Estado español ha cedido parte de su soberanía, igual que han hecho los demás Estados miembros: la política monetaria está en manos del Banco Central Europeo, por ejemplo, mientras que es la Comisión Europea la que negocia los acuerdos comerciales en nombre de todos los gobiernos nacionales.

¿De qué manera afecta esto a la soberanía? Existen interpretaciones divergentes: mientras el Tribunal Constitucional alemán sostiene que ciertos poderes públicos se

ejercitan conjuntamente en el marco europeo sin que por ello se divida la soberanía estatal, pues los países miembros poseen un poder constituyente del que no goza una Unión Europea incapaz de constituirse a sí misma, el Tribunal de Justicia Europeo cree que una parte de la soberanía estatal se ha *transferido* a Bruselas, incluyendo el derecho a tomar decisiones en caso de conflictos de autoridad. Ambas interpretaciones son plausibles, en la medida en que la UE no es ella misma una comunidad política fundada mediante un acto explícito de afirmación de su propia soberanía con su debido reflejo jurídico, sino que se parece más bien a un *proceso* jalonado por intentos infructuosos de constitucionalización (recordemos que los votantes franceses y holandeses rechazaron en referéndum el Tratado Constitucional en 2005 y 2006 respectivamente), creando con ello un problema insoluble en lo que a la calificación que puedan merecer los actos de la UE desde el punto de vista de la soberanía nacional se refiere.

Pero, ¿qué tipo de soberanía es sería esa soberanía «europea»? Repárese en que no es *nacional* ni es *popular*; no hay nación europea, ni hay pueblo europeo. Y, desde luego, no hay tampoco un Estado europeo. ¿Podría haberlos? Nadie lo sabe; sí sabemos que la ausencia de una esfera pública europea y la existencia de multitud de lenguas y culturas complica bastante el proyecto. Tal como estamos viendo con los países de Europa del Este y quizá lleguemos a comprobar con los balcánicos, aunar las voluntades nacionales en la toma de decisiones comunitaria no es nada sencillo y puede dar lugar a tensiones y chantajes recurrentes. Tiene su lógica: cuanto mayor sea el número de miembros del club, más difícil será tomar decisiones por unanimidad en su interior y avanzar en la integración de realidades nacionales dispares entre sí.

Hablar de soberanía europea supone así forzosamente desligar la soberanía de sus referentes tradicionales: el Estado, el pueblo, la nación. No está muy claro, entonces, que de ahí salga una soberanía; acaso esa denominación persiga un objetivo simbólico y sea preferible a alternativas tales como «poder» o «potencia». Si la propia UE es una entidad política singular, que no sabemos bien cómo calificar, quizá suceda lo mismo con esa *soberanía* que designa el hecho de que un número creciente de competencias históricamente asignadas al Estado van a ser ahora predicadas de la Unión en su conjunto, cuyas instituciones —Comisión, Consejo, Parlamento, Banco Central— han pasado o pasarán a ejercerlas. Tal como corresponde a una institución singular de orientación federal, algunas competencias son exclusivas (emisión de moneda y fijación de los tipos de interés, negociación de tratados comerciales), mientras que muchas otras difícilmente llegarán a serlo (la emisión de deuda europea convivirá con la emisión de deuda nacional, un cuerpo europeo de fronteras exteriores no acabará con las fuerzas policiales nacionales, la hipotética imposición de un tributo europeo no supondrá el fin de la fiscalidad nacional, y así sucesivamente). Puede así establecerse una analogía con el proceso de formación del Estado Moderno; la UE no absorbe *todos* los poderes de los Estados Nacionales, sino solamente *algunos* por medio de un

sistema de gobernanza multinivel. Y aunque el término «soberanía aplicado en este contexto no sea riguroso, es inmediatamente comprensible y posee fuerza simbólica.

#### 4. POTENCIA POLÍTICA, SOBERANÍA EUROPEA Y LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA

En cualquier caso, los Estados-nación que pertenecen a la UE ceden parte de su soberanía o la comparten a fin de *ganar* capacidad de acción. Al hacerlo, pueden generar desafección si las decisiones comunitarias son percibidas como insuficientemente democráticas o demasiado alejadas de las instituciones *nacionales* que dan sentido a la experiencia política de la mayor parte de los ciudadanos. Ni que decir tiene que esa desafección está llamada a incrementarse en momentos de crisis, que son también aquellos en los que cobra fuerza el euroescepticismo que demanda —tal como sucedió en Gran Bretaña— la *recuperación* de la soberanía perdida. Asunto distinto es que, y el caso británico así lo demuestra, recobrar soberanía sea sinónimo de ganancia de control; sucede más bien lo contrario. Ahí radica la tragedia de la soberanía nacional en el siglo XXI, en ser incapaz de realizar sus objetivos en solitario cuando se enfrenta a problemas de gran escala.

Por otro lado, irónicamente, la tutela comunitaria ha solido imponer límites al desgobierno nacional: además de garantizar la integridad de las instituciones democráticas nacionales frente a las presiones populistas o iliberales, Bruselas presiona en favor de las reformas estructurales que son necesarias para asegurar la prosperidad económica y la sostenibilidad medioambiental de las sociedades europeas. Podría concebirse, incluso, como un mecanismo tecnocrático de corrección de las preferencias populares expresadas en la esfera nacional. Este mecanismo tiene truco: la UE no decide sobre la base de lo que se le antoja a la Comisión, sino de acuerdo con la voluntad consensuada en el Consejo en el que se sientan los presidentes del gobierno de sus países miembros. De manera que si decimos que la UE no se presenta a las elecciones —aunque sí lo haga el Parlamento Europeo— solo estaremos diciendo una verdad a medias, ya que el protagonismo de los gobernantes electos de cada Estado soberano y democrático es indiscutible. Este *modus operandi* requiere, sin embargo, de la lealtad de esos gobernantes al proyecto europeo; de manera análoga a como sucede con cualquier Estado Federal, aunque no lo sea ella misma, la UE no puede funcionar sin la *Bundestruie* de sus integrantes. Y los líderes políticos de alguno de ellos pueden sentirse tentados a culpar a la UE de sus problemas domésticos o a estimular el descontento euroesceptico en caso de que los demás miembros no les den lo que piden.

Ahora bien: la búsqueda de un poder conjunto eficaz *no es* la razón de ser originaria de la UE, por más que haya podido convertirse en su principal justificación contemporánea. En el principio de los tiempos, se trataba de anudar los intereses de los europeos de tal manera que jamás volvieran a enzarzarse en un conflicto bélico que los

enfrentase; de ahí que fuera, irremediabilmente, un invento de las élites. Andando el tiempo, los rendimientos proporcionados por una integración recíproca cada vez más intensa sirvieron asimismo para atraer a la esfera comunitaria a los países del Este, una vez incorporados a ella los mediterráneos que no formaron parte de la reducida partida inicial; en todos estos casos, los requisitos exigidos a los candidatos convirtieron a la UE en una potente máquina de modernización de sociedades vecinas, a la manera de un agente democratizador de Estados soberanos. Ya hemos visto que esta evolución ha creado sus propios problemas: mientras que los británicos decidieron irse mediante un acto soberano de recuperación de la soberanía, polacos y húngaros invocan esa misma soberanía para aprobar leyes nacionales contrarias a los valores de la Unión.

¿Puede funcionar esa «soberanía europea» cuyo objetivo es aumentar las capacidades de la UE al tiempo que con ello refuerza su legitimidad a ojos de los ciudadanos europeos, desactivan con ello de paso —círculo virtuoso— las quejas euroescépticas? Adviértase el enorme riesgo que late en esta operación: si la UE reclama poderes adicionales que después no sabe aprovechar, los ciudadanos podrían recelar de la sustracción de competencias padecida por sus Estados soberanos. Y tampoco es necesario que se trate de un fracaso estrepitoso, habida cuenta de que las fuerzas soberanistas en el sentido *nacional* del término —partidarias, si se quiere, de una *resoberanización* del Estado nacional— pueden movilizar las emociones de los votantes en esa dirección a poco que tengan elementos con los que armar su discurso. Con todo, la premisa mayor se mantiene en pie: la acción política será tanto más potente cuanto mayor sea el poder que atesore la unidad decisoria correspondiente. En consecuencia, Malta puede menos que la Unión Europea e incluso Alemania podría beneficiarse de una Europa que aumentase sus contenidos de soberanía, ya se los defina en sentido estricto o de acuerdo con la lógica de la redistribución del poder público en el seno de la UE.

Sin embargo, conviene ser cauteloso. La creciente complejidad social puede *administrarse* y los poderes públicos no carecen de herramientas útiles para ello; lo que no cabe es *neutralizarla* de una vez para siempre. Dicho de otra manera, una cosa es ejercer la soberanía y otra bien distinta el éxito que se cosecha al hacerlo; pensemos en la *posibilidad* de reducir la inmigración ilegal y en la *imposibilidad* de ponerle fin. Dar forma a algún tipo de soberanía europea, que será siempre limitada al resultar inimaginable la *disolución* de los Estados nacionales en la totalidad comunitaria, puede sin duda mejorar la vida de los ciudadanos y acrecentar el poder de la UE en el plano geopolítico; en modo alguno puede entenderse como un bálsamo de fierabrás susceptible de ser aplicado de manera infalible a los desafíos del siglo. Ni siquiera el poder absoluto reconocido a los Estados en la era de Westfalia se correspondía con la capacidad de controlar eficazmente lo que sucedía en las sociedades que esos Estados trataban de controlar, por lo demás sin miramientos democráticos. Quiere con ello decirse que cualquier proceso encaminado a construir una soberanía *européa* habrá de ser explicada con cuidado a los ciudadanos, para así evitar las decepciones correspon-

dientes. En suma: la construcción política y jurídica de la soberanía europea puede ser exitosa si se demuestra eficaz, pero también podría socavar la legitimidad de la institución debido a su lejanía relativa del *demos* nacional si los ciudadanos perciben que han ganado demasiado poco a cambio de debilitar la soberanía *percibida* de sus Estados nacionales.

En definitiva: si la función primordial de la soberanía hoy es proteger a las sociedades de toda injerencia exterior, facilitando su autodeterminación interior, hablar de *soberanía europea* —por impreciso que sea por el momento el concepto— supone trabajar en esa misma dirección; reforzar la capacidad de la UE, y dentro de ella de sus miembros, de autodeterminarse. Más que una realidad establecida, es un proceso. Y nadie puede saber de antemano si será exitoso o catastrófico.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- Abellán, Joaquín (2014): *Estado y soberanía*. Madrid: Alianza.
- Bodin, Jean (2010): *Los seis libros de la República*. Madrid: Tecnos.
- Boldt, Hans (1990): «Staat und Souveränität». En: O. Brunner, W. Conze y R. Koselleck (eds.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, vol. 6 (pp. 1-154). Stuttgart: Klett-Cotta.
- Cocks, Joan (2014): *On Sovereignty and Other Political Delusions*. Londres y Nueva York: Bloomsbury.
- Constant, Benjamin (2010): *Principios de política aplicables a todos los gobiernos*. Buenos Aires: Katz.
- Chrysochoou, Dimitris (2008): *Theorizing European Integration*. Londres: Routledge.
- Grimm, Dieter (2015): *Sovereignty. The Original and Future of a Political and Legal Concept*. Nueva York: Columbia University Press.
- Miller, Ted (2015): «Sovereignty». En: M. Gibbons (ed.), *Encyclopedia of Political Thought* (pp. 3533-3544). Malden: Wiley-Blackwell.
- Rousseau, Jean-Jacques (2012): *Del Contrato social*. Madrid: Alianza, Madrid.
- Sassen, Saskia (2006): *Territory, Authority, Rights. From Medieval to Global Assemblages*. Princeton: Princeton University Press.
- Vallespín, Fernando (2000): *El futuro de la política*. Madrid: Alianza.



# *Soberanía sanitaria europea: una nueva ventana de oportunidad. Hacia una unión sanitaria competitiva y soberana*

MARION L'HÔTE<sup>1</sup>, CHIARA ARTICO, ISABEL DE LA MATA  
*Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria, Comisión Europea*

1. Introducción
2. El marco legal
  - 2.1. Competencia sanitaria de la UE
  - 2.2. Salud: del vacío a la estrategia transversal del TFEU
  - 2.3. Un marco financiero renovado dedicado a salud y el programa EU4Health
3. La Unión Sanitaria Europea
  - 3.1. La construcción política de una Unión Sanitaria Europea
4. La Conferencia sobre el Futuro de Europa y el Eurobarómetro: las voces de los ciudadanos
5. Conclusión

## 1. INTRODUCCIÓN

La pandemia de Covid-19 ha mostrado faltas de adecuación estructurales, planes de preparación incompletos y respuestas desiguales y lentas a través de la Unión Europea. Junto con la gravedad de la amenaza, esto ha causado importantes daños económicos, sociales y culturales y ha permitido a los líderes políticos reflexionar críticamente sobre la estrategia existente y la futura. Las respuestas unilaterales mostraron básicamente su insuficiencia, y un programa de apoyo europeo se convirtió en un objetivo crucial para la preparación ante la próxima crisis sanitaria. En palabras de

---

<sup>1</sup> Doctora en Estudios Europeos, Universidad Complutense de Madrid. Investigadora principal de Real Instituto Elcano. [mmilosevich@rielcano.org](mailto:mmilosevich@rielcano.org)

**Cómo citar / How to cite:** L'Hôte, M., Artico, C., y De la Mata, I. (2022). «Soberanía sanitaria europea: una nueva ventana de oportunidad. Hacia una unión sanitaria competitiva y soberana», *Europa Bilduma-Monográficos de investigación Landaburu-Universitas*, vol. 1, *Autonomía Estratégica y Soberanía Europea*, ISBN: 978-84-1319-585-8, pp. 391-408



Esta obra está bajo una Licencia

*Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional*

la presidenta de la Comisión Ursula von der Leyen, «Ningún país en Europa puede avanzar sin los otros [...] únicamente juntos podremos remontar estas graves emergencia sanitaria y crisis económica»<sup>2</sup>.

El *Artículo 3* del Tratado de la Unión Europea establece que «la Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos»<sup>3</sup>. Sin embargo, la salud no ha estado entre las prioridades iniciales europeas, en el momento de establecimiento de los tratados. La responsabilidad principal en el ámbito de la protección de la salud y en la organización de los sistemas sanitarios recae en los Estados Miembros<sup>4</sup>. Aunque la construcción de la «Europa de la salud» se retrae al final de la segunda guerra mundial<sup>5</sup>, tuvieron que pasar varias décadas hasta su implementación.

En el inicio del proyecto europeo de integración, la salud pública no se mencionaba en los tratados. Durante la construcción de la Comunidad Económica Europea, las referencias a la salud se restringían «la esfera del mercado interior», con directivas tales como la Directiva 65/65/ECC que regulaba la libre circulación de medicamentos<sup>6</sup>. Las consideraciones más allá del mercado comenzaron a aparecer tímidamente en los años 80. La ratificación en 1986 del Acta Única Europea, junto con la consolidación del aparato legal europeo representó un cambio esencial. Sin embargo, no es hasta 1992 cuando el tratado de Maastricht crea la base legal del marco actual<sup>7</sup>, donde la salud pública aparece como «un área de jurisdicción compartida»<sup>8</sup>.

El desarrollo de la política sanitaria se originó a causa de la diseminación del VIH/SIDA o las «la enfermedad de las vacas locas» (1996) y marcó la necesidad de un marco europeo reforzado. Estas amenazas para la salud mostraron la necesidad de mayor coordinación y trajeron consigo soluciones legislativas concretas. Sin embargo, ha sido la pandemia de Covid-19 la que ha supuesto un cambio en la política sanitaria europea y abierto una ventana de oportunidad para acciones más sustanciales por parte de las Instituciones Europeas.

---

<sup>2</sup> European Commission, «Statement by President von der Leyen on additional doses of BioNTech-Pfizer vaccine», 2021. Available at: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_21\\_46](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_21_46) (accessed 24 July 2022).

<sup>3</sup> European Union, «Consolidated Version of the Treaty on European Union of 7 February 1992», Official Journal of the European Communities C 325/24, 24 December 2002.

<sup>4</sup> European Commission, «Public health», 2021. Available at: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/49/public-health> (accessed 24 July 2022).

<sup>5</sup> Gaël Coron, *L'Europe de la santé* (Rennes: Presses de l'EHESP: 2018): 20.

<sup>6</sup> Coron, *L'Europe de la santé*, 32.

<sup>7</sup> Coron, *L'Europe de la santé*, Introduction.

<sup>8</sup> Eric Delecrosse, Fabienne Leloup, and Henri Lewalle, «European cross-border cooperation on health: theory and practice», *Publications Office of the EU*, 2017. Available at: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/brochures/2017/european-cross-border-cooperation-on-health-theory-and-practice](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/brochures/2017/european-cross-border-cooperation-on-health-theory-and-practice) (accessed 24 July 2022).



La «respuesta fragmentada, caótica, inefectiva de los diferentes Estados Miembros estuvo dominada inicialmente por intereses nacionales de soberanía territorial»<sup>9</sup>. La soberanía, definida como ejercicio del poder de control, se discute cada vez más a nivel europeo, sea en relación a defensa, energía o, en los últimos tiempos, salud. La salud se identifica como «un área especialmente representativa de la construcción europea»<sup>10</sup>, lo que muestra una evolución concreta hacia la soberanía sanitaria<sup>11</sup>. Diversas contrapartes e instituciones europeas, especialmente la Comisión, piden el desarrollo de una Unión Europea de la Salud.

Este documento intenta explicar porqué la soberanía sanitaria es un objetivo factible. En una primer apartado, analiza el marco legislativo y financiero, explicando su desarrollo. En la segunda parte, muestra cómo la pandemia de Covid-19 ha impulsado la transformación institucional y política en el sector sanitario. Específicamente, se analiza el papel clave de la Comisión Europea como iniciador político y el papel de la Conferencia sobre el futuro de Europa y la importancia de las opiniones de los ciudadanos.

## 2. EL MARCO LEGAL

### 2.1. Competencia sanitaria de la UE

Los Tratados atribuyen a la UE y sus Estados Miembros diferentes competencias<sup>12</sup>, cada una de ellas proporciona a las instituciones de la Unión y a los gobiernos nacionales cierto grado de libertad y capacidades para intervenir y legislar. En algunas áreas, tales como la política monetaria y comercio, la UE tiene la *competencia exclusiva* para actuar, es decir, que solo las instituciones pueden aprobar legislación en esas áreas. En otros campos, tales como el mercado único, energía o agricultura, la UE y los Estados Miembros pueden actuar conjuntamente, ya que tienen *competencias compartidas*. Por último, en algunas áreas, tales como cultura o industria, la Unión solo tiene *competencias de apoyo* y puede, por consecuencia, únicamente apoyar, coordinar y complementar<sup>13</sup>.

El *Artículo 5 TUE* liga las competencias de la UE a tres principios fundamentales: atribución, subsidiariedad y proporcionalidad<sup>14</sup>. Bajo el principio de atribución, la Unión

---

<sup>9</sup> Markus Fraudorfer and Neil Winn, «The emergence of post-Westphalian health governance during the Covid-19 pandemic: the European Health Union», *Disasters* 45, n.º S1, 2021: S5. <https://doi.org/10.1111/disa.12511>.

<sup>10</sup> Delecosse, Leloup and Lewalle, «European cross border cooperation on health: theory and practice», 9.

<sup>11</sup> Greer, «The Politics of European Union Health Policies», 27.

<sup>12</sup> EU Publications Office, «Division of competences within the European Union», 2016. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0020> (accessed 24 July 2022).

<sup>13</sup> European Union, «Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union of 13 December 2007», Official Journal of the European Union, C326, 26 October 2012: article 5. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>.

<sup>14</sup> *Ibid.*

puede actual únicamente dentro de los límites de las competencias atribuidas por los Estados Miembros en los Tratados. Bajo el principio de subsidiariedad, en áreas que no entran dentro de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo si los objetivos no pueden alcanzarse de manera suficiente por los Estados Miembros y pueden alcanzarse mejor a escala de la Unión. Bajo el principio de proporcionalidad, el contenido y forma de la acción de la Unión no excederán lo que es necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados<sup>15</sup>.

A pesar de la importancia creciente de la salud pública en las últimas décadas, este área permanece dentro de la categoría de competencias de apoyo<sup>16</sup>. La Unión no puede armonizar las políticas de los Estados Miembros y sus acciones son «limitadas y bien definidas»<sup>17</sup>. En concreto, esto implica que salud pertenece principalmente a los foros nacionales y el poder de decisión en temas de atención sanitaria es una prerrogativa de los Estados Miembros. A causa de este tipo de competencia, co-existe una diversidad de sistemas sanitarios en los Estados Miembros, creando una de las «arenas políticas más complicadas»<sup>18</sup>.

## 2.2. Salud: del vacío a la estrategia transversal del TFEU

El marco legal referente a la salud ha evolucionado mucho desde el inicio de la Unión Europea, convirtiéndose en un valor fundamental consagrado en los Tratados. El *Artículo 2* del TUE indica «la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías<sup>19</sup>». La dignidad humana incluye la protección de la salud y el acceso a estándares sanitarios

La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea también reconoce la importancia de la protección de la salud en varios artículos, tales como los *Artículos 31, 32 y 35*. La Carta entró en vigor en 2007 con la ratificación del Tratado de Lisboa, o Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). El último Tratado Europeo refleja la estrategia transversal en salud, siempre en crecimiento. El TFEU fue conceptualizado como una manera de integrar los diez Estados Miembros

---

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Barthélémy Gaillard, «Le fonctionnement de l'Europe de la santé», *Toute L'Europe*, February 9, 2022. Available at: <https://www.touteurope.eu/fonctionnement-de-l-ue/le-fonctionnement-de-l-europe-de-la-sante/> (accessed 24 July 2022).

<sup>17</sup> Niombo Lomba, «The benefit of EU action in health policy: The record to date», European Parliamentary Research Service, 2019: 1. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631729/EPRS\\_STU\(2019\)631](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631729/EPRS_STU(2019)631) (accessed 24 July 2022).

<sup>18</sup> Scott L. Greer, «The Changing World of European Health Lobbies», in David Coen and Jeremy Richardson, *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, (Oxford: Oxford University Press, 2009): 190.

<sup>19</sup> European Union, «Consolidated Version of the *Treaty on European Union* of 7 February 1992», Official Journal of the European Communities C 325/24; 24 December 2002, article 2.

que accedieron a la Unión y necesitaron adaptar su legislación, incluyendo el campo de la salud<sup>20</sup>. La salud se entendió como un área sectorial transversal, acompañando empleo, medio ambiente, mercado interior y políticas sociales.

El *Artículo 9* del TFUE consagra la necesidad de implantar medidas ligadas a la salud humana. «En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana»<sup>21</sup>.

El TFUE también ofrece un amplio número de áreas más específicas en las que la UE puede intervenir y que se refieren a la salud. El *Artículo 168*, Título XIV «Salud Pública», se puede entender como un «artículo clave»<sup>22</sup> y una «invitación para cooperar»<sup>23</sup>. «Establece las fronteras de las competencias legislativas de la UE en relación a salud pública, configurando el papel de apoyo en tanto que la UE es responsable de facilitar la cooperación entre los Estados Miembros<sup>24</sup>». El primer párrafo expresa que «al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión se garantizará un alto nivel de protección de la salud humana.<sup>25</sup>». La acción de la Unión, que *complementará las políticas nacionales*, se encaminará a mejorar la salud pública, prevenir las enfermedades humanas y evitar las fuentes de peligro para la salud física y psíquica. Dicha acción abarcará la lucha contra las enfermedades más graves y ampliamente difundidas, apoyando la investigación de su etiología, de su transmisión y de su prevención, así como la información y la educación sanitarias, y la vigilancia de las amenazas transfronterizas graves para la salud, la alerta en caso de tales amenazas y la lucha contra ellas». Esta es la única referencia directa del tratado a la salud mental, que ha resultado tan crucial en la pandemia actual. El artículo menciona también la necesidad de complementar la acción de los Estados Miembros para reducir los daños a la salud producidos por las drogas, incluidas la información y prevención.

El *Artículo 168* clarifica el papel de las instituciones. Específicamente, la Comisión «podrá, en estrecho contacto con los Estados Miembros, adoptar cualquier iniciativa útil para promover la coordinación» y «el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico

---

<sup>20</sup> Marusic, «Mental Health in the enlarged European Union: need for relevant public mental health action», 450.

<sup>21</sup> European Union, «Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union of 13 December 2007», Official Journal of the European Union, C326, 26 October 2012: article 9. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>.

<sup>22</sup> Lomba, «The benefit of EU action in health policy: The record to date», 2.

<sup>23</sup> Delecrosse, Leloup and Lewalle, «European cross border cooperation on health: theory and practice», 9.

<sup>24</sup> Lomba, «The benefit of EU action in health policy: The record to date», 29.

<sup>25</sup> European Union, «Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union of 13 December 2007», article 168.

y Social y al Comité de las Regiones, podrán adoptar también medidas de fomento destinadas a proteger y mejorar la salud humana y, en particular, a luchar contra las amenazas transfronterizas graves para la salud»<sup>26</sup>. Además, indica que «el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá también adoptar recomendaciones para los propósitos establecidos en el presente Artículo»<sup>27</sup>.

Al mismo tiempo, el mismo *Artículo 168* claramente establece que la Unión «respetará las responsabilidades de los Estados miembros por lo que respecta a la definición de su política de salud, así como a la organización y prestación de servicios sanitarios y de atención médica. Las responsabilidades de los Estados miembros incluyen la gestión de los servicios de salud y de atención médica, así como la asignación de los recursos que se destinan a dichos servicios». Este ha sido el origen de la llamada subsidiariedad de los sistemas sanitarios y las discusiones interminable sobre las competencias sanitarias.

Existen otros artículos que forman parte también de la base jurídica para las acciones de la Unión en salud. El *Artículo 114*, que explica el papel del mercado interior, menciona la necesidad de asegurar «un alto nivel de protección, [especialmente] en relación a la salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores»<sup>28</sup>. El *Artículo 153* sobre política social estipula «la Unión apoyará y completará la acción de los Estados Miembros en la mejora del entorno de trabajo para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores»<sup>29</sup>. El *Artículo 191*, sobre medio ambiente, establece que la política de la Unión en esta área «protegerá la salud de las personas»<sup>30</sup>.

Por último, el *Artículo 122* ha sido esencial en los últimos tiempo, incluso cuando puede parecer no aplicable. De hecho, se refiere a crisis económicas y poderes extraordinarios que pueden ser conferidos para apoyar a los Estados Miembros. Como una crisis sanitaria puede conducir a una crisis económica, esto constituyó la base jurídica para la respuesta de la Unión a la pandemia Covid19 y también es la base del Instrumento de Apoyo de Emergencia.

Esto demuestra que los Tratados Europeos son flexibles y pueden adaptarse a situaciones extraordinarias e impredecibles, cuando es necesario. Más aún, aunque la salud no era una prioridad clara cuando se originó la crisis actual, las instituciones poseían suficientes medios jurídicos para organizar una respuesta a la emergencia incluso aunque los tratados no la contemplaban específicamente.

---

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *Ivi*, article 114.

<sup>29</sup> *Ivi*, article 153.

<sup>30</sup> *Ivi*, article 191.

### 2.3. Un marco financiero renovado dedicado a salud y el programa EU4Health

Como en el caso de cualquier otra política europea, es necesario analizar el caso de los medios financieros y su evolución. La UE opera con un presupuesto. El actual **Marco Financiero Multianual 2021-2027 (MFF)** dedica 1.134.600 millones EUR a políticas europea, lo que supone únicamente el 1.1% del PIB de la Unión DP<sup>31</sup>. La mayoría del presupuesto se dedica a fondos de cohesión, tales como FEDER o FEDAER, así como a la Política agrícola común (PAC)<sup>32</sup>. Puesto que salud es una competencia de apoyo, los medios financieros dedicados a esta área son mucho menos importantes. Sin embargo, ha habido una evolución positiva el Marco Financiero actual comparado a pasados marcos, debido principalmente a la pandemia y sus consecuencias.

Desde la introducción de los MFF en 1988, se han desarrollado seis perspectivas financieras. Sin embargo, los Programas específicos de Salud multianuales, como parte de los MFF fueron introducidos por primera vez en 2003 para reforzar los programas nacionales. Son herramientas concretas que permiten a las instituciones implementar políticas que desarrollos objetivos tales como promoción de la salud, protección de los ciudadanos frente a las amenazas de salud transfronterizas y facilitar el acceso a la atención sanitaria. Desde entonces, se han desarrollado cuatro programas de salud: 2003-2007, 2008-2013, 2014-2020 and 2021-2027<sup>33</sup>. El programa multianual actual merece especial atención, puesto que ha supuesto una financiación sin precedentes para los temas sanitarios.

A pesar del papel limitado, la UE es un actor muy importante en la mejora de la salud pública, implantando planes para prevenir y gestionar enfermedades, mitigando las diversas fuentes de peligro para la salud humanas y coordinando y armonizando las estrategias sanitarias entre los Estados Miembros<sup>34</sup>. Por ello, la financiación dedicada a salud ha sido una constante en cada MFF desde 2003<sup>35</sup>, los diferentes Programas de Salud, incluyendo el EU4Health (2021-2027). Sin embargo, el gran impacto de la pandemia de Covid19 en las sociedades y economías a través de la UE estimuló un mayor compromiso de la decisores políticos en esta área. El resultado ha sido un

---

<sup>31</sup> Alix Delasnerie, European Parliament, «Multiannual financial framework», 2021. Available at: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/29/multiannual-financial-framework> (accessed 24 July 2022).

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> European Commission, «EU4Health; About the Programme», 2022. Available at: [https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/eu4health\\_en](https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/eu4health_en) (accessed 24 July 2022).

<sup>34</sup> Christian Kurrer, European Parliament, «Public health», 2021. Available at: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/49/public-health> (accessed 24 July 2022).

<sup>35</sup> Alix Delasnerie, European Parliament, 2021, «Multiannual financial framework». Available at: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/29/multiannual-financial-framework> (accessed 24 July 2022).

firme compromiso en tres dimensiones cuyo objetivo es mejorar la gestión de la salud dentro de las fronteras de la UE.

La primera dimensión consiste en una consolidación del marco institucional para responder a las crisis sanitarias. El papel de los co-legisladores de la UE se ha reforzado en temas relevantes, tales como salud pública y seguridad alimentaria, y la Comisión ha acelerado los procedimientos internos para aprobar iniciativas legislativas, sin comprometer las consultas interservicios y la amplia discusión con entidades externas y contrapartes. Además, los mandatos tanto del Centro Europeo para la Prevención y Control de Enfermedades (ECDC) y la Agencia Europea de Medicamentos (EMA) se han reforzado, así como los papeles de otras agencias especializadas, tales como la Agencia Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) y la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas (ECHA).

La segunda dimensión se refiere al refuerzo de la capacidad europea de respuesta rápida. Inconsistencias e inadecuaciones sistemáticas en los sistemas de preparación y respuesta se pusieron de manifiesto durante la pandemia, y los legisladores europeos sintieron la necesidad de crear un marco institucionalizado para apoyar no solo las respuestas, sino también la preparación a nivel UE. El resultado fue la creación de una nueva Dirección General dedicada únicamente a esto: la Autoridad de Preparación y Respuesta ante Emergencias Sanitarias (DG HERA).

La tercera dimensión está ligada a la necesidad de establecer mejor coordinación de la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad. El principal objetivo consiste en actuar frente a todas las posibles condiciones que incrementan los riesgos de enfermar ya que están relacionadas tanto con los estilos de vida individuales como con los factores ambientales (a añadir a los factores genéticos y los sistemas sanitarios que definen los determinantes de salud de las poblaciones). Estos objetivos requieren reforzar también la coordinación entre políticas europeas y también con otros actores.

La emergencia sanitaria que originó la pandemia, la crisis económica y las necesidades subsecuentes identificadas en estas tres dimensiones, tuvieron como consecuencia una reacción sin precedentes de la Unión Europea a las deficiencias. El primer marco para la respuesta a la pandemia a medio plazo —una vez utilizado el Instrumento de Apoyo de Emergencia (ESI) para la respuesta inmediata— consistió en el Programa *EU4Health*. Sus objetivos principales incluyen la mejora de la salud de la Unión, protegiendo a las personas de amenazas transfronterizas serias para la salud, mejorar los medicamentos, productos sanitarios y otros productos relevantes en las crisis, y reforzar los sistemas de salud<sup>36</sup>. Establecido por el *Reglamento (EU) 2021/252*, es parte de MFF 2021-2027. El Programa *EU4Health* es, con diferencia, el más ambicioso programa de salud nunca creado por la UE, con un presupuesto de

---

<sup>36</sup> European Commission, «EU4Health», 2022. Available at: [https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/eu4health\\_en](https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/eu4health_en) (accessed 24 July 2022).

840 millones EUR para 2022, cantidad que disminuirá durante los años sucesivos, hasta un presupuesto de aproximadamente 244 millones en 2027<sup>37</sup>.

Los efectos de la pandemia son evidentes en el aumento total del presupuesto europeo dedicado a la salud. Si en el periodo 2014-2020 el presupuesto fue de 450 millones EUR, actualmente es de 5300 millones de EUR para el periodo 2021-2027. Durante las negociaciones, tanto la Comisión Europea como el Parlamento Europeo solicitaron un aumento sustancial del presupuesto dedicado a salud. El Parlamento Europeo solicitó elevar la cantidad a 9400 millones EUR, tal como propuso inicialmente la Comisión<sup>38</sup>. Finalmente se alcanzó un acuerdo con el Consejo alrededor de los 5000 millones.

Los programas de salud «han evolucionado desde una estrategia “enfermedad por enfermedad a un instrumento horizontal integral e interdisciplinar»<sup>39</sup>. Esto indica la importancia creciente de este sector para los decisores europeos, incluso aunque queda aún un largo camino para alcanzar todos los objetivos. La negociación del MFF 2028-2035 será interesante y mostrará si la importancia otorgada a la salud actualmente permanece o experimenta un nuevo retroceso.

### 3. LA UNIÓN SANITARIA EUROPEA

La pandemia no solo ha supuesto 1.1 millones de muertes en la Unión Europea hasta Julio de 2022<sup>40</sup>, sino que la Unión ha experimentado un aumento importante en el número de personas que sufren problemas de salud mental, especialmente entre los jóvenes<sup>41</sup>. Las consecuencias son catastróficas. Al mismo tiempo, sin embargo, la pandemia de Covid-19 y la crisis económica y social que se originó han abierto la oportunidad de desarrollar más políticas sanitarias europeas y las instituciones europeas instan a aprovechar esa oportunidad.

La Comisión Europea es un actor institucional fundamental en la construcción de una Unión sanitaria unificada. Su acción en relación a la salud puede describirse como «estimulante»<sup>42</sup>, ya que es un instigador o iniciador de políticas. En el ciclo político europeo,

---

<sup>37</sup> European Commission, «EU4Health-Performance», 2021. Available at: [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/performance-and-reporting/programme-performance-overview/eu4health-performance\\_enm](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/performance-and-reporting/programme-performance-overview/eu4health-performance_enm) (accessed 24 July 2022).

<sup>38</sup> European Parliament, «EU4Health: 9.4 billion EUR budget needed for new EU for Health Programme», 2020. Available at: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201012IPR89112/eu4health-9-4-billion-eur-budget-needed-for-new-eu-health-programme> (accessed 24 July 2022).

<sup>39</sup> Lomba, «The benefits of European Union action in health policy: the Record to date», 4.

<sup>40</sup> Our World in Data, 2022. Available at: <https://ourworldindata.org/covid-deaths> (accessed 24 July 2022).

<sup>41</sup> Wayne Deeker, «The Covid generation: the effects of the pandemic on youth mental health», 2022. Available at: <https://ec.europa.eu/research-and-innovation/en/horizon-magazine/covid-generation-effects-pandemic-youth-mental-health> (accessed 24 July 2022).

<sup>42</sup> Greer, «The Politics of European Union Health Policies», 192.

tiene el poder de iniciativa<sup>43</sup> y por tanto juega un papel fundamental en establecer las políticas. Por ello, la necesidad o no de un mayor y más comprehensivo papel de la Unión en el sector sanitario ha dado lugar a intensos debates institucionales. Durante el discurso del Estado de la Unión de 2020, la presidenta Von der Leyen indicó la «necesidad de construir una Unión Sanitaria Europea más fuerte [...] reforzando nuestra preparación de crisis y gestión de amenazas sanitarias transfronterizas»<sup>44</sup>. La presidenta von der Leyen reiteró intenciones en otros foros internacionales, incluyendo la Cumbre de Salud Mundial en octubre 2020, donde, una vez más, prometió «construir las bases de una Unión Sanitaria Europea más fuerte en la cual 27 países trabajan juntos para detectar, preparar y responder colectivamente»<sup>45</sup>. En el plazo de un año, numerosas iniciativas comenzaron a implantarse

### 3.1. La construcción política de una Unión Sanitaria Europea

Basada en las tres dimensiones analizadas previamente, la Unión Europea presentó una serie de iniciativas que se centraban principalmente en medidas de preparación y respuesta ante las crisis. Tales iniciativas incluyen la creación de la Autoridad de Preparación y Respuesta ante Emergencias Sanitarias (DG HERA), el refuerzo de los mandatos del ECDC y la EMA, la propuesta de reglamento de amenazas transfronterizas para la salud (previamente una Decisión) la propuesta de creación del Espacio Europeo de Datos Sanitarios, la revisión de la estrategia farmacéuticas, y el refuerzo del Plan Europeo para combatir el Cáncer<sup>46</sup>.

#### 3.1.1. Autoridad de Preparación y Respuesta ante Emergencias Sanitarias (DG HERA)

Tras el reconocimiento de una respuesta conjunta a la diseminación de la Covid-19 lenta e insuficiente, se creó una dirección general específica. Sus objetivos incluyen «mejorar la coordinación de la seguridad sanitaria de la UE antes y durante las crisis, coordinando a los Estados Miembros de la UE, la industria y los actores relevantes, desarrollando, produciendo, comprando, almacenando y distribuyendo equitativamente la contramedidas médicas y reforzando la arquitectura de la respuesta global a la emergencia sanitaria»<sup>47</sup>. La misión de esta nueva e híbrida entidad consiste

---

<sup>43</sup> Laurie Buonanno and Neil Nugent, «The Policy Cycle», in «*Policies and Policy Processes of the European Union*», (Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2020): 95.

<sup>44</sup> European Commission, «State of the Union Address by President von der Leyen», 2020. Available at: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_20\\_1655](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655) (accessed 24 July 2022).

<sup>45</sup> European Commission, «Press corner: President von der Leyen at the World Health Summit», 2020. Available at: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech\\_20\\_1983](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_20_1983) (accessed 24 July 2022).

<sup>46</sup> European Commission, «Public Health – Overview», 2022. Available at: [https://health.ec.europa.eu/health-security-and-infectious-diseases/overview\\_en](https://health.ec.europa.eu/health-security-and-infectious-diseases/overview_en) (accessed 24 July 2022).

<sup>47</sup> European Commission, «European Health Union-Protecting the health of Europeans and collectively responding to cross-border health crises», 2022. Available at: <https://ec.europa.eu/info/strat>



en anticipar, prevenir, detectar y responder a las emergencias sanitarias<sup>48</sup>. La DG HERA es un ejemplo del establecimiento incremental de una Unión Sanitaria Europea, puesto que está completamente dedicado a temas relacionados con la salud, y hacia una soberanía europea.

La estructura de la DG es flexible, para poder adaptarse y responder a necesidades cambiantes. Específicamente, plantea dos modos operativos diferentes: la fase de preparación y la fase de respuesta. La primera implica un sistema de intercambio de datos y cooperación con los Estados Miembros para analizar, identificar y priorizar posibles amenazas sanitarias. Los elementos cruciales de este modo operativo son una aproximación estratégica al desarrollo y establecimiento de contramedidas sanitarias, con el reto principal de asegurar la capacidad de la industria para producirlas y suministrarlas<sup>49</sup>. La fase de respuesta, por el contrario, se centra en gestionar y desplegar los planes desarrollados durante la fase de preparación, par garantizar una respuesta rápida en el contexto de una emergencia sanitaria. Será el Consejo quien activará este marco, a propuesta de la Comisión, cuando sea apropiado según la situación<sup>50</sup>.

En términos de financiación, «la DG tendrá un presupuesto grande, proveniente de varios instrumentos financieros, que se aproxima a los 30.000 millones EUR»<sup>51</sup>. Estos incluyen NextGenerationEU, EU4Health, Horizon Europe, el Mecanismo Europeo de Protección Civil, el Fondo Europeo de Defensa, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, REACT-EU, el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional, y los Fondos de Cohesión. Además, existe financiación privada bajo InvestEU<sup>52</sup>.

### 3.1.2. *El reforzamiento de los mandatos del ECDC y EMA*

Siguiendo la propuesta de la Comisión de extender el mandato del Centro Europeo de Prevención y Control de Enfermedades, el 29 de noviembre de 2021 se alcanzó un acuerdo político. Una vez más, el objetivo principal de la extensión del mandato consiste en el apoyo a la Unión Europea en la preparación y evaluación de riesgos, así como en la alerta precoz y respuesta rápida. El papel del ECDC consiste en

---

egy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union\_en (accessed 24 July 2022).

<sup>48</sup> European Commission, «Health Emergency Preparedness and Response Authority», 2022. Available at: [https://ec.europa.eu/info/departments/health-emergency-preparedness-and-response-authority\\_en](https://ec.europa.eu/info/departments/health-emergency-preparedness-and-response-authority_en) (accessed 24 July 2022).

<sup>49</sup> European Commission, «HERA-Overview», 2022. Available at: [https://health.ec.europa.eu/health-emergency-preparedness-and-response-hera/overview\\_en](https://health.ec.europa.eu/health-emergency-preparedness-and-response-hera/overview_en) (accessed 24 July 2022).

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> European Commission, «HERA - Funding», 2022. Available at: [https://health.ec.europa.eu/health-emergency-preparedness-and-response-hera/funding\\_en](https://health.ec.europa.eu/health-emergency-preparedness-and-response-hera/funding_en) (accessed 24 July 2022).

<sup>52</sup> *Ibid.*

«identificar, evaluar y comunicar amenazas para salud humana, actuales y emergentes, provenientes de enfermedades transmisibles»<sup>53</sup>.

La extensión del mandato incluye medidas de recomendación para el control de brotes, en lugar de limitarse a la comunicación y el intercambio de información, así como a la creación de una vigilancia epidemiológica modelo, basada en bases de datos y definiciones comunes, en lugar de una monitorización basada únicamente en bases de datos variadas y descripciones diferentes. Además, el ECDC podrá publicar recomendaciones de respuesta específicas, en lugar de limitarse a guías y evaluaciones de riesgo no obligatorias y establecerá un mecanismo renovados de alerta temprana y respuesta. Por último, se reforzará la cooperación con los Estados Miembros, estableciendo una red de laboratorios de referencia para investigación y asesoría<sup>54</sup>.

De manera similar, tras la aprobación de la propuesta de la Comisión, el nuevo mandato de la Agencia Europea de Medicamentos entró en vigor el 1 de marzo de 2022 según el *Reglamento (EU) 2022/123*. La EMA se convirtió en responsable de la monitorización de la escasez de medicamentos que puede conducir a una crisis, así como de informar de la escasez de medicamentos esenciales durante una crisis, en lugar de limitarse a la simple monitorización. La agencia también coordinará las respuestas de los países UE/EEE a la escasez de productos sanitarios y diagnósticos in vitro esenciales durante una crisis, tras un periodo inicial de transición hasta el 2 de febrero de 2023<sup>55</sup>. Por último, la EMA también podrá ofrecer asesoría sobre productos sanitarios y tratamientos, monitorizar la efectividad y seguridad de las vacunas, y coordinar ensayos clínicos<sup>56</sup>.

### 3.1.3. *La propuesta para un Reglamento sobre amenazas transfronterizas graves para la salud*

En 2013, la adopción de la Decisión 1082/2013 sobre amenazas transfronterizas graves para la salud supuso un hito importante<sup>57</sup>. Sin embargo, de acuerdo a las deficiencias identificadas en la gestión de la pandemia, se propuso un borrador

---

<sup>53</sup> Nathalie Nolen and Patrick Stockebrandt, Centrum fur Europäische Politik policy brief, No. 17/2021. Available at: [https://www.cep.eu/fileadmin/user\\_upload/cep.eu/Analysen/COM\\_2020\\_726\\_ECDC/cepPolicyBrief\\_European\\_Centre\\_for\\_Disease\\_Prevention\\_and\\_Control\\_COM\\_2020\\_726.pdf#:~:text=The%20current%20mandate%20of%20the%20ECDC%20is%20to,seq.%5D%3A%20monitoring%20the%20capacity%20of%20national%20health%20systems%3B](https://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/cep.eu/Analysen/COM_2020_726_ECDC/cepPolicyBrief_European_Centre_for_Disease_Prevention_and_Control_COM_2020_726.pdf#:~:text=The%20current%20mandate%20of%20the%20ECDC%20is%20to,seq.%5D%3A%20monitoring%20the%20capacity%20of%20national%20health%20systems%3B) (accessed 24 July 2022).

<sup>54</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs\\_20\\_2079](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_2079)

<sup>55</sup> European Medicines Agency, «Regulation on EMA's extended mandate becomes applicable», 2022. Available at: <https://www.ema.europa.eu/en/news/regulation-emas-extended-mandate-becomes-applicable> (accessed 24 July 2022).

<sup>56</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs\\_20\\_2079](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_2079)

<sup>57</sup> European Commission, «Public Health - Overview», 2022. Available at: [https://health.ec.europa.eu/health-security-and-infectious-diseases/overview\\_en](https://health.ec.europa.eu/health-security-and-infectious-diseases/overview_en) (accessed 24 July 2022).

de reglamento, para actualizar la decisión y reflejar las necesidades del mundo actual. Los negociadores del Consejo y el Parlamento alcanzaron un acuerdo sobre la propuesta el 23 de junio de 2022. El procedimiento de adopción formal ya se ha iniciado<sup>58</sup>.

El nuevo reglamento pretende reforzar más aún el papel de la UE en el marco de la preparación ante las crisis. Especialmente, establecerá un plan de crisis sanitaria y pandemia a nivel de la UE en lugar de descansar solo en planes nacionales, que, bajo el nuevo reglamento, estarán sujetos a revisiones y controles periódicos. La coordinación aumentará y la UE podrá declarar una emergencia sanitaria, posibilidad que actualmente existe solo para la Organización Mundial de la Salud (OMS). El Reglamento permitirá también desarrollar, almacenar y adquirir los productos necesarios para confrontar una crisis<sup>59</sup>.

### 3.1.4. *El Espacio Europeo de Datos Sanitarios (EHDS)*

En estrecha conexión con la transformación digital de la UE, las iniciativas de la Unión Sanitaria Europea incluyen la creación de un marco compartido y eficiente para los datos sanitarios de todas las personas dentro de sus países y en la UE. Además del objetivo de mejorar la prestación de la asistencia sanitaria, establece condiciones estrictas para el acceso de investigadores, instituciones públicas o la industria a estas cantidades enormes de datos. Esto facilitará y acelerará el desarrollo de tratamientos, vacunas y medicamentos en general.

El aumento de la interoperabilidad, el control mejorado de los datos sanitarios por las personas, el intercambio de datos y el incremento de información a través de la UE permitirá a los profesionales sanitarios acceder a las historias clínicas de los ciudadanos cuando éstos se encuentren en el extranjero. Todo ello respetará rigurosamente las reglas de privacidad y se basará en las prácticas de ciberseguridad más actuales<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> Council of the European Union, «Provisional agreement on new EU law on serious cross-border threats to health», 2022. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/23/provisional-agreement-on-new-eu-law-on-serious-cross-border-threats-to-health/> (accessed 24 July 2022).

<sup>59</sup> European Commission, «Public Health – Overview (2)», 2022. Available at: [https://health.ec.europa.eu/health-security-and-infectious-diseases/overview\\_en#:~:text=The%20European%20Union%20has%20in%20place%20legislation%20to,and%20unknown%20origin%2C%20either%20accidentally%20or%20deliberately%20released](https://health.ec.europa.eu/health-security-and-infectious-diseases/overview_en#:~:text=The%20European%20Union%20has%20in%20place%20legislation%20to,and%20unknown%20origin%2C%20either%20accidentally%20or%20deliberately%20released) (accessed 24 July 2022).

<sup>60</sup> European Commission, «European Health Union - Protecting the health of Europeans and collectively responding to cross-border health crises», 2022. Available at: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union_en) (accessed 24 July 2022).

### 3.1.5. *Revisión de la estrategia farmacéuticas y el Plan Europeo de Lucha contra el Cáncer*

Otra lección aprendida durante la pandemia es la necesidad de «asegurar un sistema regulador de medicamentos a prueba de futuro y resistente a las crisis»<sup>61</sup>. Específicamente, la revisión de la estrategia farmacéutica de la UE espera asegurar el acceso a medicamentos asequibles, promover la innovación, mejorar la seguridad de suministro y adaptar los nuevos desarrollos científicos y tecnológicos<sup>62</sup>.

En paralelo a todas las iniciativas mencionadas hasta ahora, la Comisión ha desarrollado también una estrategia para combatir el cáncer a nivel de la UE. Teniendo en cuenta que el 40% de casos de cáncer son prevenibles, la intención es promover los estilos de vida saludables y el conocimiento sanitario, por ejemplo, reduciendo el número de fumadores y el consumo dañino de alcohol, y combatiendo la contaminación ambiental. Otros principios que lideran las acciones llevadas a cabo por la UE son la detección precoz de los casos de cáncer para aumentar las tasas de supervivencia, y garantizar el acceso al diagnóstico y tratamiento en la UE<sup>63</sup>.

## 4. LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA Y EL EUROBARÓMETRO: LAS VOCES DE LOS CIUDADANOS

La Conferencia sobre el Futuro de Europa ofrece una oportunidad única para los ciudadanos europeos de participar y debatir sobre que se percibe como los retos más urgentes de la Unión. Organizada y presidida por las tres instituciones europeas —Comisión, Consejo y Parlamento— permite a la población poner en conocimiento de los decisores políticos los temas que consideran importantes.<sup>64</sup> Creada en 2019, es un ejemplo primordial del deseo de las instituciones europeas y los decisores políticos de implicar a los ciudadanos europeos y darles la oportunidad de diseñar las políticas de la UE. Es un ejercicio de abajo hacia arriba con 720.000 participantes, que ofrece una aproximación innovadora del ciclo político.

La edición 2022 finalizó con la entrega del informe final en mayo de 2022. Una vez más, los temas sanitarios aumentaron de forma consistente en la atención y prioridades de la población general. De los cuatro Paneles de Ciudadanos Europeos orga-

---

<sup>61</sup> European Commission, «Revision of the EU general pharmaceuticals legislation», 2022. Available at: [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12963-Revision-of-the-EU-general-pharmaceuticals-legislation\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12963-Revision-of-the-EU-general-pharmaceuticals-legislation_en) (accessed 24 July 2022).

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> European Commission, «A cancer plan for Europe», 2022. Available at: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union/cancer-plan-europe\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union/cancer-plan-europe_en) (accessed 24 July 2022).

<sup>64</sup> Conference on the Future of Europe, «What is the Conference on the Future of Europe?», 2022. Available at: <https://futureu.europa.eu/pages/about> (accessed 24 July 2022).

nizados, uno fue dedicado a salud, cambio climático y medio ambiente. Igualmente, hubo un Grupo de trabajo dedicado exclusivamente a salud en la mayoría de las sesiones plenarias de la conferencia durante el año (junio de 2021 a abril de 2022).

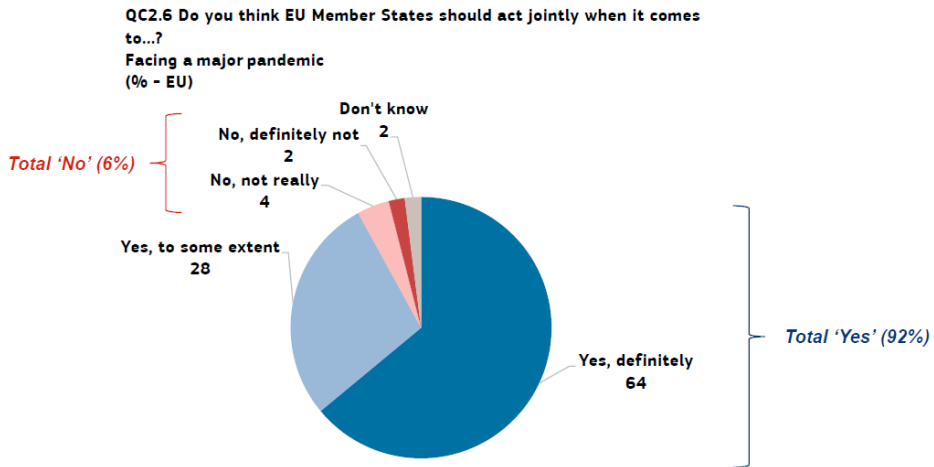
La Conferencia sobre el Futuro de Europa produjo cuatro propuestas principales sobre salud. Primero, aumentar la presencia de alimentos saludables y las posibilidades de mantener estilos de vida saludables. Se pretende conseguirlo, principalmente, asegurando el acceso equitativo a una educación sobre alimentos saludables, estableciendo estándares mínimos en Europa para la calidad y la trazabilidad de los alimentos, introduciendo impuestos más elevados para los alimentos procesados e invirtiendo en investigación sobre el uso de antibióticos. En segundo lugar, reforzar los sistemas sanitarios creando un Espacio de Datos Sanitarios Europeos —tal como presentó la Comisión— y garantizando condiciones de trabajo adecuadas, permitiendo la autonomía a nivel de la UE para evitar dependencia de terceros países para los productos sanitarios y medicamentos, e invirtiendo en sistemas sanitarios, especialmente en infraestructuras públicas, sin ánimo de lucro, y en salud digital.

En tercer lugar, se propuso ampliar el conocimiento sobre temas sanitarios. La idea es adoptar una visión holística, no solo sobre enfermedades y tratamiento, sino también sobre conocimiento sanitario y prevención. Esta propuesta se refleja, a su vez, en las más recientes propuestas de la Comisión, como se señala más arriba. El objetivo es mejorar la comprensión de los problemas de salud mental —que sufrieron un incremento extraordinario durante y debido a la pandemia— dirigido a todas las edades, incluyendo los diagnósticos en la niñez temprana. En paralelo, extender las iniciativas a educar a los jóvenes ciudadanos (y no ciudadanos) en estilos de vida saludables y correctas prácticas sexuales. Por último, la cuarta propuesta intenta establecer un «derecho a la salud» más reconocido, asegurando estándares de atención sanitaria mínimos a nivel de la UE y apoyando a los proveedores sanitarios locales, regionales y nacionales. La lucha contra la pobreza sanitaria está en el centro de todas las acciones, así como la dimensión internacional que los temas sanitarios han desarrollado en las últimas décadas. Los efectos positivos del establecimiento de una Unión Sanitaria Europea se han reconocido y apoyado.

Todas estas propuestas se traducirán —o ya se han traducido— en iniciativas rompedoras. Pero debe tenerse en cuenta que estas iniciativas no son solo una reacción de las instituciones a las diferentes crisis generadas por la pandemia, sino que también responden a una llamada a la acción por parte de los ciudadanos. De hecho, cuando se preguntó si los Estados Miembros de la UE deberían actuar conjuntamente frente a una pandemia, una mayoría aplastante del 92% de los ciudadanos de la UE contestaron que así debería ser. Las encuestas llevadas a cabo por el Eurobarómetro entre el 19 de abril y el 16 de mayo de 2022 muestran tendencias claras, como puede comprobarse en las siguientes imágenes<sup>65</sup>.

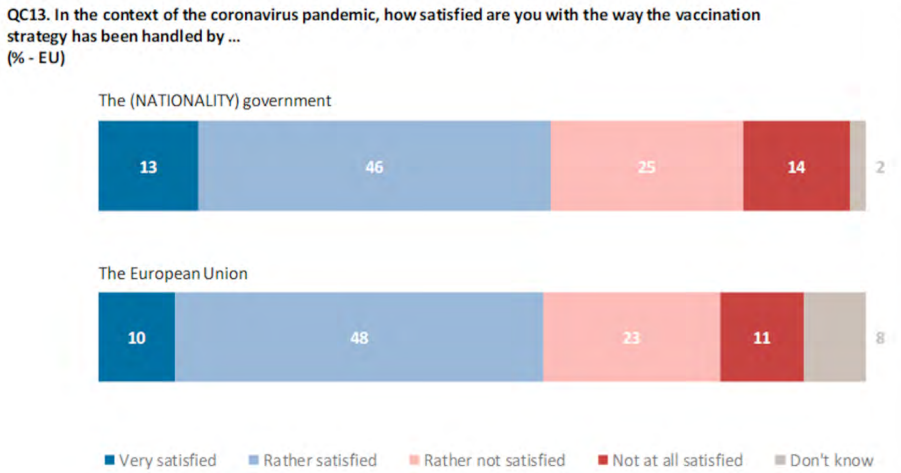
---

<sup>65</sup> Special Eurobarometer 526. Key Challenges of our Times - The EU in 2022. doi: 10.2775/934228.



**Ilustración 1**  
 Special Eurobarometer 526

En el mismo sentido, la gran mayoría de ciudadanos de la UE están satisfechos con las campañas de vacunación tanto a nivel nacional como europeo, como se muestra a continuación<sup>66</sup>.



**Ilustración 2**  
 Special Eurobarometer 526

<sup>66</sup> *Ibid.*

Finalmente, las acciones proactivas que la UE ha tomado en el contexto de la Unión Sanitaria se justifican con el convencimiento general de que la UE debería tener un mayor papel para garantizar los estándares de salud y actuar en temas sanitarios<sup>67</sup>.

QC11.11 In your opinion, at what level can we deal with each of the following areas most efficiently?

Health (%)

		At the EU level only		Mainly at the EU level		Equally at the EU and the national level		Mainly at the national level		At the national level only		Don't know		Total 'At the EU level'		Total 'At the national level'	
		Apr/May 2022	Diff. Apr/May 2022 -Sept/Oct 2021	Apr/May 2022	Diff. Apr/May 2022 -Sept/Oct 2021	Apr/May 2022	Diff. Apr/May 2022 -Sept/Oct 2021	Apr/May 2022	Diff. Apr/May 2022 -Sept/Oct 2021	Apr/May 2022	Diff. Apr/May 2022 -Sept/Oct 2021	Apr/May 2022	Diff. Apr/May 2022 -Sept/Oct 2021	Apr/May 2022	Diff. Apr/May 2022 -Sept/Oct 2021	Apr/May 2022	Diff. Apr/May 2022 -Sept/Oct 2021
EU27		8	1	13	0	53	-1	19	0	5	0	2	21	1	24	0	
BE		10	0	16	-2	60	1	12	0	2	1	0	26	-2	14	1	
BG		8	-1	11	0	46	-7	23	4	11	6	1	19	-1	34	10	
CZ		7	-2	5	-4	44	-5	29	6	11	2	4	12	-6	40	8	
DK		6	1	9	-4	39	-1	33	6	11	-1	2	15	-3	44	5	
DE		10	-1	16	2	53	-1	18	0	2	1	1	26	1	20	1	
EE		4	-1	4	0	48	-10	29	8	14	6	1	8	-1	43	14	
IE		4	-1	9	3	53	-2	21	0	12	0	1	13	2	33	0	
EL		4	2	9	-1	54	-4	27	4	6	-1	0	13	1	33	3	
ES		9	3	9	3	54	-6	22	1	6	1	0	18	6	28	2	
FR		8	-2	11	-5	46	4	23	1	8	1	4	19	-7	31	2	
HR		7	-2	10	4	64	0	16	1	2	-3	1	17	2	18	-2	
IT		6	0	13	-1	66	5	11	-2	3	-1	1	19	-1	14	-3	
CY		12	3	6	-2	75	-3	4	1	3	1	0	18	1	7	2	
LV		7	-4	7	-2	60	14	16	-7	7	-2	3	14	-6	23	-9	
LT		4	-2	8	-3	60	10	21	1	5	-6	2	12	-5	26	-5	
LU		10	-10	19	7	45	-8	19	8	6	4	1	29	-3	25	12	
HU		3	-1	6	-3	64	3	20	1	6	0	1	9	-4	26	1	
MT		3	0	4	-1	78	4	8	4	5	1	2	7	-1	13	-3	
NL		8	0	11	-2	48	-3	24	5	9	1	0	19	-2	33	6	
AT		13	0	14	-2	48	-6	15	3	9	4	1	27	-2	24	7	
PL		9	4	22	4	51	-2	15	-3	2	-3	1	31	8	17	-6	
PT		4	2	19	7	57	-4	14	-6	4	2	2	23	9	18	-4	
RO		10	3	13	0	47	-5	22	2	6	0	2	23	3	28	2	
SI		6	-3	11	2	56	-4	20	5	4	-2	3	17	-1	24	3	
SK		3	-1	12	4	51	1	25	6	8	-9	1	15	3	33	-3	
FI		2	0	6	1	51	-8	30	2	9	3	2	8	1	39	5	
SE		3	0	7	0	48	-6	33	4	8	2	1	10	0	41	6	

**Ilustración 3**  
Special Eurobarometer 526

Resumiendo, los ciudadanos europeos parecen alinearse con el deseo de reforzar la soberanía sanitaria europea, lo cual es una Buena señal para los decisivos próximos años.

<sup>67</sup> *Ibid.*

## 5. CONCLUSIÓN

La acción de la Unión Europea en salud ha sido fundamentalmente reactiva más que proactiva, respondiendo a las crisis mediante el aumento de la coordinación, cooperación y competencias. La última crisis sanitaria, que se convirtió pronto en una crisis global y extensa, fue el desencadenante para un empujón adicional hacia la soberanía sanitaria de la UE, tanto con respecto a terceros países, como, internamente. Avanzar juntos, responder como un bloque, apoyarse mutuamente, ha dado beneficios. El siguiente reto consiste en mostrar que no solo responder juntos, sino que también prepararse juntos es ventajoso para la Unión Europea y sus Estados Miembros.



# Autonomía estratégica, y seguridad y defensa

MIRA MILOSEVICH<sup>1</sup>

Investigadora principal de Real Instituto Elcano

1. Introducción
2. Las definiciones de los conceptos
3. La autonomía estratégica y seguridad y defensa
4. La autonomía estratégica abierta
5. Conclusiones

## 1. INTRODUCCIÓN

La elección de Josef Biden como presidente de los EE. UU. en 2020 había reabierto el debate sobre autonomía estratégica europea, en buena parte avivado por el menosprecio de su predecesor Donald Trump a Europa y a la relación transatlántica. En 2020, para algunos europeos como la canciller alemana, Angela Merkel, o la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, la presencia de un atlantista y multilateralista en la Casa Blanca ofrecía una ventana de oportunidad para avanzar en los objetivos globales de la Unión Europea, y hace menos urgente la búsqueda de la autonomía europea. Una de las prioridades de la presidenta de la Comisión Europea era el relanzamiento de la relación transatlántica. Otros, como el presidente francés, Emmanuel Macron, insistían en que la autonomía estratégica europea ni debe apartarse, ni puede estar a merced de los vaivenes políticos en EE. UU.

Sin embargo, la invasión rusa de Ucrania de 2022, ha puesto de relieve que la UE no es un actor estratégico, así como su dependencia de la defensa de EE. UU. y de la Alianza Atlántica que ha adquirido una nueva relevancia. Aún así, es prematuro decir que la autonomía estratégica europea está en la muerte cerebral. La invasión rusa de Ucrania ha provocado una revolución en el orden de seguridad europeo. EE. UU.,

---

<sup>1</sup> Doctora en Estudios Europeos, Universidad Complutense de Madrid. Investigadora principal de Real Instituto Elcano. [mmilosevich@rielcano.org](mailto:mmilosevich@rielcano.org)

**Cómo citar / How to cite:** Milosevich, M. (2022). «Autonomía estratégica, y seguridad y defensa», *Europa Bilduma-Monográficos de investigación Landaburu-Universitas*, vol. 1, *Autonomía Estratégica y Soberanía Europea*, ISBN: 978-84-1319-585-8, pp. 409-422



Esta obra está bajo una Licencia

Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

Reino Unido y los países de Europa del Este han liderado la respuesta occidental para suministrar a Ucrania armas, municiones y otras ayudas militares. Una OTAN cuyo propósito y razón de ser eran cuestionados a ambas orillas del Atlántico está hoy fortalecida y reivindicada. Pero, en paralelo, la Unión Europea sigue buscando reforzar su estatus como actor en el terreno de la seguridad y la defensa, apostando por una mayor autonomía estratégica, es decir, por reducir su dependencia de Estados Unidos. A raíz de la guerra en Ucrania se están adoptando decisiones históricas para renovar la OTAN (entre ellas, las anunciadas adhesiones de Finlandia y Suecia y las contribuciones nacionales reforzadas) y desarrollar la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE (como la aprobación de la Brújula Estratégica<sup>2</sup> y el Defence-EU<sup>3</sup>, plan que atribuiría a la Comisión un papel de coordinación de inversiones en la industria militar a través del presupuesto de la UE).

El debate sobre la estrategia europea o sobre un ejército europeo ha sido repetitivo desde los años cincuenta. No es un tema nuevo, pero sí se plantea una pregunta nueva: ¿Cómo insertar el concepto de la autonomía estratégica en el nuevo escenario geopolítico, en el que la UE está en peligro de no tener credibilidad entre los otros actores estratégicos? No hay una respuesta definitiva a esta pregunta, pero, por ahora está claro que, la UE, para convertirse en un actor estratégico, debe tener la Autonomía Estratégica en términos de seguridad y defensa y la Autonomía Estratégica Abierta, eso es, la independencia económica y energética de los actores que representan una amenaza para su seguridad.

## 2. LAS DEFINICIONES DE LOS CONCEPTOS

La Autonomía Estratégica se define según el *Stiftung Wissenschaft und Politik* —El Instituto Alemán de Asuntos Internacionales y de Seguridad— como la capacidad de establecer prioridades y tomar decisiones en materia de política exterior y seguridad, junto con los medios institucionales, políticos y materiales para llevarlas a cabo, en cooperación con terceros o, si es necesario, en solitario.<sup>4</sup>

Sin embargo, para esta definición, la autonomía es siempre relativa. Desde el punto de vista político, significa estar cada vez más preparado, es decir, un proceso más que una condición. La autonomía no significa ni autarquía, ni proteccionismo, ni aislamiento, ni rechazo de las alianzas. No es un fin en sí mismo, sino un medio para proteger y promover valores e intereses. Básicamente, la autonomía estratégica sería la capacidad de perseguir un interés sin depender o ser manipulado por estados o

---

<sup>2</sup> [https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en)

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_22\\_3143](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_3143)

<sup>4</sup> Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). 2019. *European Strategic Autonomy*. Available at: <<https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019RP04/#hd-d14204e258>>

actores extranjeros, y de tomar decisiones sobre asuntos estratégicos y ejecutarlas con recursos propios, y a su vez, conlleva la libertad de elegir cuándo, en qué áreas y con quién asociarse.

La Autonomía Estratégica es una oportunidad para transformar dependencias en interdependencias colaborando con otros actores que compartan la misma visión en aspectos políticos clave como la seguridad y la defensa, el comercio, el clima, la digitalización, la política industrial o la energía.

La «autonomía estratégica abierta» es un concepto que introdujo la Comisión Europea<sup>5</sup> para definir la nueva estrategia comercial de la UE que aspira equilibrar los beneficios de la interdependencia económica con las crecientes demandas para gestionar la exposición de Europa a los riesgos que conlleva. La UE pretende definir las prioridades estratégicas de la política económica por referencia a los cambios estructurales más amplios que envuelven la economía mundial e identifica cuatro objetivos prioritarios de la política económica de la UE en los que se avecinan (nuevas) políticas autónomas: (i) abordar las distorsiones económicas; (ii) defenderse contra la coerción económica; (iii) vincularse con los valores y la sostenibilidad; y (iv) proteger los activos críticos y las cadenas de suministro<sup>6</sup>, con la idea de no caer en un proteccionismo económico contraproducente.

### 3. LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA, Y SEGURIDAD Y DEFENSA

La Autonomía Estratégica forma parte del lenguaje acordado de la UE desde hace bastante tiempo. Nació en el ámbito de la industria de la defensa, desde al menos los años 90, tras las guerras de los Balcanes y, durante mucho tiempo, se redujo a cuestiones de esta misma. La Política Europea de Seguridad y Defensa, lanzada por la UE a principios de siglo, tenía como objetivo, entre otras cosas, que las operaciones militares de gestión de crisis se llevarán a cabo haciendo uso de los medios de la OTAN o de forma autónoma. Desde entonces, casi todas las operaciones militares de la UE se han planificado y realizado de forma autónoma<sup>7</sup>. Sin embargo, el nacimiento del concepto de «autonomía estratégica europea» (AEE) se publica por primera vez de manera oficial en la Estrategia Global de la UE de 2016 en el apartado 2 —*Prioridades de nuestra acción exterior, la seguridad de nuestra unión*— donde se declara que: «Un nivel adecuado de ambición y *autonomía estratégica* es importante para la capacidad

<sup>5</sup> [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc\\_159434.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc_159434.pdf)

<sup>6</sup> Tobías Gehrke, «EU Open Strategic Autonomy and the Trappings of Geoeconomics» Egmont, <https://www.egmontinstitute.be/eu-open-strategic-autonomy-and-the-trappings-of-geoeconomics/>

<sup>7</sup> Zandee, D., Deen, B., Kruijver, K. and Stoetman, A., 2020. *European strategic autonomy in security and defence Now the going gets tough, it's time to get going*. Clingendael.org. Available at: <[https://www.clingendael.org/sites/default/files/2020-12/Report\\_European\\_Strategic\\_Autonomy\\_December\\_2020.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/2020-12/Report_European_Strategic_Autonomy_December_2020.pdf)>

de Europa de fomentar la paz y la seguridad dentro y fuera de sus fronteras. Por ello, aumentaremos nuestros esfuerzos en materia de defensa, cibernética, lucha contra el terrorismo, energía y comunicaciones estratégicas. Los Estados miembros deben plasmar sus compromisos de asistencia mutua y solidaridad consagrados en los Tratados en acción.»<sup>8</sup> El término *per se* es bastante específico en su significado. Como sugiere la etimología griega de la palabra, autonomía significa «la capacidad del ser» —*autos*— y de «vivir según sus leyes» —*nomos*—. <sup>9</sup> Así pues, la autonomía, comparada con la soberanía, es una condición más que un conjunto de atributos, aunque una entidad con los atributos de la soberanía es presumiblemente capaz de garantizar su propia autonomía. En otras palabras, la autonomía es un prerrequisito de la soberanía.

Las raíces de estas cuestiones se remontan a los inicios de las Comunidades Europeas. La lucha de Europa Occidental por la autoafirmación y la autodeterminación en condiciones de bipolaridad estructural fue una importante fuerza motriz en la fundación de las Comunidades Europeas. Así lo demuestran, los planes de crear una Comunidad Europea de Defensa en relación con la Comunidad Política Europea. La consecuencia inmediata del rechazo de la Comunidad Europea de Defensa en 1954 fue que los Estados de la CEE «subcontrataron» en gran medida su seguridad y defensa a la OTAN, lo que cimentó la primacía de la Alianza Atlántica sobre la Comunidad Europea durante muchas décadas.

Durante la mayor parte de su existencia, el proyecto europeo se desarrolló bajo el llamado orden internacional liberal, un orden compuesto por organizaciones internacionales, leyes, normas, regímenes y prácticas basadas en el poder de EE. UU. La dependencia estratégica de EE. UU., sobre todo en el ámbito de la defensa, que forma parte del código genético europeo.

Vivir en un orden internacional liberal junto a Estados Unidos como *primus inter pares* se limitó primero al llamado «mundo libre» y luego se expandió más allá tras la caída de la Cortina de Acero. Bajo el paraguas de la hegemonía estadounidense, los europeos a veces se quejaban o discrepaban de Washington, pero nunca se plantearon seriamente adquirir las capacidades, las estructuras de decisión y la cultura estratégica para protegerse de forma autónoma. Incluso tras el final de la Guerra Fría, su seguridad siguió estando garantizada por EE. UU., directamente a través de la OTAN, todo ello para ser vistos como garantes del orden internacional liberal.

No obstante, bajo el paraguas militar de EE. UU., la UE se pudo desarrollar y combinar sus propias capacidades y recursos en materia de política exterior y seguridad, y Francia, en particular, los puso en juego como pasos hacia una mayor autosuficiencia

---

<sup>8</sup> EU, 2016. *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*. Eeas.europa.eu. Available at: <[https://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_es\\_.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf)>

<sup>9</sup> Tocci, N., 2021. *European Strategic Autonomy: What It Is, Why We Need It, How to Achieve It*. Iai.it. Available at: <<https://www.iai.it/sites/default/files/9788893681780.pdf>>

frente a Estados Unidos. Esto se aplica a la creciente expansión de la cooperación y la integración en tres ámbitos centrales: la política comercial común —desde los años sesenta—, la Cooperación Política Europea/Política Exterior de Seguridad Común (PESC) —desde los años setenta— y el euro como moneda única que completa la Unión Económica y Monetaria —desde los años ochenta—.

El carácter explosivo de la cuestión transatlántica para la integración europea queda ilustrado por el conflicto entre la vieja y la nueva Europa en torno a la invasión de Irak liderada por Estados Unidos en 2003, cuando Berlín se unió inesperadamente a París al negarse a participar en la «coalición de voluntarios» de Washington. Pero la Estrategia Europea de Seguridad que surgió entonces (2003), al igual que la Estrategia Global, se mantuvo casi inalterada en un enfoque equilibrado de varias vías. Ambos documentos se adhieren a un concepto de «Occidente» en el que la UE no se ve obligada a adoptar una posición de pura lealtad a Estados Unidos, sino que puede desempeñar un papel propio en la política internacional como segunda voz occidental. Este concepto de «papel» incluye la afirmación de la UE como factor de poder tanto independiente como cooperativo.<sup>10</sup>

Una de las primeras veces que se utiliza este término de manera oficial en este contexto es en un documento de conclusiones del Consejo Europeo en diciembre de 2013 donde se manifiesta que: «Europa necesita una base tecnológica e industrial de defensa (BTID) más integrada, sostenible, innovadora y competitiva para desarrollar y mantener las capacidades de defensa. Esto también puede mejorar su autonomía estratégica y su capacidad de actuar con los socios...»<sup>11</sup>

El término creó una agitación política, tanto en Europa como en Estados Unidos, ya que se interpretó como una alternativa a la OTAN. En particular, los aliados de Europa del Este se opusieron a las peticiones de autonomía estratégica europea por temor a que Estados Unidos pusiera fin a su compromiso de defender a Europa.<sup>12</sup>

El debate sobre las autonomías estratégicas a partir de entonces empieza a aparecer con más frecuencia, sin embargo, recibe un impulso y un cambio de mentalidad en muchos países europeos primero con el *Brexit*, ya que Reino Unido, junto a Francia y Alemania era uno de los tres países más importantes en la toma de decisiones de la UE y hasta el *Brexit*, gastaban aproximadamente una cuarta parte de todo el presupuesto de defensa de la UE y proporcionaba alrededor del 20% de sus capacidades

---

<sup>10</sup> Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). 2019. *European Strategic Autonomy*. Available at: <<https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019RP04/#hd-d14204e258>>

<sup>11</sup> European Council. 2013. *Consilium.europa.eu*. Available at: <[https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf)>

<sup>12</sup> Zandee, D., Deen, B., Kruijver, K. and Stoetman, A., 2020. *European strategic autonomy in security and defence Now the going gets tough, it's time to get going*. Clingendael.org. Available at: <[https://www.clingendael.org/sites/default/files/2020-12/Report\\_European\\_Strategic\\_Autonomy\\_December\\_2020.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/2020-12/Report_European_Strategic_Autonomy_December_2020.pdf)>

críticas, además que tras su marcha ahora Francia es el único país de la UE con armas nucleares<sup>13</sup>. Otro factor importante que acerca a los países europeos en el tema de la autonomía estratégica es el deterioro de la relación transatlántica bajo la administración del presidente Trump que apuntaban a un considerable declive del poder blando estadounidense, así como un resurgimiento de las tendencias aislacionistas, o, más exactamente, el de Estados Unidos en los asuntos mundiales, sólo cuando estaban en juego sus intereses directos.

Sin embargo, la gota colma el vaso en esta cuestión y logra unir estrechamente a todos los países miembros, se desata con la invasión de Rusia en Ucrania a principios del 2022, donde queda evidenciado y se hablará posteriormente que la Unión Europea debe dejar de depender de Rusia, especialmente en cuestiones energéticas.

La busca de una Autonomía Estratégica es un paso lógico que desean dar los países europeos. Desde 2008, la UE ha avanzado en la política monetaria y fiscal - es un actor global económico, del lo que naturalmente debe reflejarse en su papel de Autonomía Estrategia. Además, la retirada de EE. UU. de Afganistán, que ha sido interpretada como una nueva llamada a la necesidad de que la UE obtenga la Autonomía Estratégica, eso es, ha sido contrapesada con lo que ha demostrado la invasión rusa de Ucrania, la dependencia europea de EE. UU. en la materia de defensa.

Hay que subrayar que el relato sobre la Autonomía Estratégica de la UE siempre ha sido inspirado por un catalizador externo - desde la guerra de los Balcanes en los años noventa del siglo xx, luego por la guerra en Georgia en 2008, en Ucrania en 2014, Siria (2015), retirada de Afganistán (2021). Hay varios obstáculos para la Autonomía Estratégica europea: en primer lugar, los dos países motor de la UE —Alemania y Francia— tienen muy diferentes visiones de la defensa, lo que se convierte en un obstáculo para crear la Autonomía Estratégica europea. Mientras Francia es una «potencia extrovertida», productiva en su política exterior, Alemania es reactiva y defensiva. Esta distancia entre Alemania y Francia también se refleja en su percepción de *atlantismo* y *uropeísmo*. Pero todo ello puede cambiar por la guerra en Ucrania. Otros de los mayores obstáculos para alcanzar una autonomía estratégica es la falta de la voluntad política de los líderes europeos a la hora de definir una visión común, que debe preceder cualquier estrategia, así como el gasto militar: la mayoría de los países europeos no han conseguido gastar el 2% del PIB, lo que se han comprometido con la OTAN. No hay voluntad política para el gasto militar, y la ciudadanía no entiende que hay que invertir dinero en la seguridad y defensa. La guerra en Ucrania, lo más probable, es que sea un catalizador del mayor gasto militar en los países europeos. Una de las cuestiones más importantes es si la UE puede ser autónoma, estratégicamente hablando, a tiempo parcial, porque todavía de-

---

<sup>13</sup> Zandee, D., Deen, B., Kruijver, K. and Stoetman, A., 2020. *European strategic autonomy in security and defence Now the going gets tough, it's time to get going*. Clingendael.org. Available at: <[https://www.clingendael.org/sites/default/files/2020 12/Report\\_European\\_Strategic\\_Autonomy\\_December\\_2020.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/2020%2012/Report_European_Strategic_Autonomy_December_2020.pdf)>

pende, y mucho de EE. UU. Por ahora está claro que la Autonomía Estratégica de la UE es un plan a muy largo plazo, difícil de cumplir, y solo tiene sentido si se desarrolla para fortalecer la relación transatlántica y la Alianza Atlántica.

La UE y sus Estados miembros están actualmente bajo presión desde dentro y desde fuera: desde dentro, porque la estructura normativa, política e institucional de la UE amenaza con derrumbarse bajo el peso de las crisis externas y los movimientos populistas y nacionalistas; desde fuera, porque actores competidores con ideas normativas e intereses divergentes (Estados Unidos, Rusia, China) tratan de influir en el funcionamiento interno de la UE y de sembrar la división entre los Estados miembros. Las relaciones con estos actores van desde la alianza y la asociación hasta la rivalidad y el enfrentamiento; desde la integración y la cooperación hasta el distanciamiento y el contrapeso. Estas relaciones de poder se reflejan en diferentes grados de asimetría y dependencia entre los distintos polos. En su búsqueda de Autonomía Estratégica, ahora mismo Europa necesita definirse como un polo en un orden mundial multipolar cambiante y cada vez más determinado por la rivalidad sino-americana y el creciente afán de expansionismo de Rusia. La clave de seguridad y defensa de Europa es la disuasión, y por lo tanto hay que analizar cualquier concepto de autonomía estratégica en esta clave.

La clave de la seguridad y defensa de la UE es la disuasión, por lo que el objetivo general de la Autonomía Estratégica debería favorecer sinergias entre la OTAN y la PCSD, permitiendo plantear la creación de un pilar europeo dentro de la OTAN, sobre la base del precedente histórico de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa y su lema «separable pero no separado». La renovación de la OTAN y la apuesta de la UE por la autonomía estratégica en materia de defensa es compatible y deseable, aunque la OTAN seguirá siendo el principal referente. Si los europeos asumen un mayor esfuerzo en gasto militar, lo más normal es que este esfuerzo se canalice a través de la OTAN, que cuenta con una estructura de mando y control militar y una cultura de disuasión muy desarrollada. He aquí uno de los límites de la política de defensa de la UE, que sigue estando centrada sobre todo en desafíos de índole transnacional y no está conceptualmente preparada para lo que estamos viendo ahora, que es el retorno de la competición militar interestatal, sobre todo la disuasión frente a grandes potencias. No cabe duda de que este giro realza el valor de la OTAN. No hay seguridad y defensa sin disuasión, y en este sentido, la OTAN sigue siendo el mejor instrumento para la seguridad y defensa europeas.

#### 4. LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA ABIERTA

La guerra de Ucrania, a parte de reflejar la dependencia europea de la defensa de EE. UU. ha reflejado una exagerada dependencia energética de los hidrocarburos rusos, en particular gas. La seguridad energética se está convirtiendo en un problema de la seguridad y defensa y de la capacidad de la UE para ser un actor estratégico.

La seguridad energética europea es una definición complicada e incluye condiciones políticas, económicas y ecológicas. A menudo se analiza como un componente de la seguridad económica pues puede entenderse como una situación en la que la economía de un país cuenta con el suministro necesario de factores de producción para su funcionamiento y desarrollo, incluida la suficiencia energética.

La seguridad energética desempeña un importante papel en la seguridad común de la UE pues la interrupción del suministro energético podría afectar a la seguridad de las sociedades de los países miembros y asociados de la UE, es decir, el sector energético afecta directamente a la eficiencia y competitividad de la economía de los Estados miembros. La dimensión económica de la seguridad energética se refiere principalmente a los costes de obtención de la energía y a la continuidad del suministro ya que la energía es un producto particular porque debe estar disponible de forma continua.

La falta de permanencia en el suministro de energía está asociada a altos costes, por lo que el sector energético desempeña un papel fundamental en la eficiencia y competitividad de la economía, y afecta directa e indirectamente a la calidad de vida de los ciudadanos. Por ello, los recursos energéticos son tratados como un producto estratégico. La intensificación de la competencia en el mercado internacional y la importancia del precio de la energía, que determina el nivel de vida de los ciudadanos, la competitividad industrial y el crecimiento económico, aumentan continuamente. En consecuencia, la UE adoptó unas conclusiones sobre las prioridades y principios para la elaboración de políticas que conduzcan a una transformación energética que dé lugar a la creación de un sistema energético asequible, seguro, competitivo, fiable y sostenible. Por lo tanto, hay un amplio consenso en que la Unión debe actuar en conjunto para agilizar todo el proceso de garantizar la seguridad energética de los Estados miembros.<sup>14</sup>

La seguridad energética significa tener un acceso estable a las fuentes de energía de forma oportuna, sostenible y asequible. El acceso a la energía no sólo es crucial para satisfacer las necesidades básicas, sino que es ante todo una condición previa para el crecimiento económico, la estabilidad política y la prosperidad.<sup>15</sup>

Por otro lado, la seguridad del suministro energético es uno de los elementos centrales de la política energética. Está estrechamente relacionado con la evolución micro y macroeconómica. Las importaciones y exportaciones de energía pueden tener un enorme impacto en la balanza de pagos. Los subsidios, los impuestos y los costos o ingresos de las empresas estatales pueden tener una influencia considerable en el pre-

---

<sup>14</sup> Tocci, N., 2021. *European Strategic Autonomy: What It Is, Why We Need It, How to Achieve It*. Iai.it. Available at: <<https://www.iai.it/sites/default/files/9788893681780.pdf>>

<sup>15</sup> Organization for Security and Cooperation in Europe, 2022. *Energy Security*. [online] Osce.org. Available at: <<https://www.osce.org/occea/446236>>



supuesto estatal. Además, los costos de la energía son un factor importante en la tasa de inflación y en la posición competitiva internacional de la economía de un país.<sup>16</sup>

Hasta la guerra en Ucrania, la política energética de los países consumidores tiene tres componentes principales: (a) los bajos costes de suministro, (b) la seguridad del suministro, y, (c) las consideraciones medioambientales. En términos generales, estos objetivos básicos son ampliamente compartidos. Puede afirmarse que las herramientas de política de seguridad energética disponibles pueden subdividirse en herramientas que tienen como objetivo: la prevención, la disuasión, la contención y la gestión de crisis<sup>17</sup>, aunque la guerra en Ucrania lo está cambiando o desafiando estos procedimientos.

## **Prevención**

La gobernanza del sistema político y económico internacional, incluidas las cuestiones energéticas, se basa en la cooperación internacional y en instituciones internacionales, como el Foro Internacional de la Energía (FIE), la Agencia Internacional de la Energía (AIE) y el FMI, el Banco Mundial y la OMC. Estas organizaciones apoyan un clima adecuado y estable para las inversiones. El Consejo de Seguridad de la ONU vigila todas estas relaciones, con sanciones y/o intervenciones en conflictos regionales, reduciendo el peligro de que falle el poder estatal en los países productores y de tránsito de energía.

## **Disuasión**

El Consejo de Seguridad de la ONU es el instrumento competente y eficaz y las sanciones e intervenciones de mantenimiento de la paz se aplican y ejecutan bajo la responsabilidad de la ONU. La OPEP, la UE y otras organizaciones regionales o funcionales también tienen marcos creíbles para la resolución de conflictos económicos. La capacidad de intervenir en regiones productoras clave, es decir, la seguridad unilateral, depende tanto de las fuerzas militares, como del nivel de disuasión que los propios países productores puedan organizar, posiblemente de «imperios» de apoyo. Rusia, por tanto, también mantiene una considerable capacidad de disuasión.

## **Contención**

Sirve para reducir el impacto de una interrupción del suministro, a través de instrumentos como la diversificación de la fuente y el origen, los contratos de reserva,

---

<sup>16</sup> Bohi, D. and Toman, M., 1993. *Energy security: externalities and policies*.

<sup>17</sup> Correljé, A. and van der Linde, C., 2006. Energy supply security and geopolitics: A European perspective. *Energy Policy*, 34(5), pp. 532-543.

el almacenamiento, la flexibilidad del sistema energético, el ahorro de energía y el estímulo de la producción nacional. Esto requiere un papel activo de las autoridades nacionales o de la UE

## Gestión de la crisis

Sería a través del uso de reservas estratégicas, la gestión de la demanda, los sistemas de asignación de energía y las estrategias de precios.

### *La dependencia de la UE del gas ruso como una amenaza estratégica para su seguridad y defensa*

Hasta la guerra en Ucrania, el comercio energético era el principal motor económico de las relaciones entre Europa y Rusia ya que Rusia es el principal proveedor de petróleo, gas y carbón a la Unión Europea. El gas ruso se envía a Europa a través de gasoductos. Hay tres rutas principales: la red de gasoductos ucranianos (construidos durante la Guerra Fría), el gasoducto Yamal-Europa (a través de Bielorrusia y Polonia, construido en la década de 1990) y el gasoducto Nord Stream (inaugurado en 2011 y que proporciona un enlace directo entre Rusia y Alemania a través del Mar Báltico). Además, Finlandia y los países bálticos tienen sus propias conexiones directas por gasoducto con Rusia. (Ver Anexo 5)

Entre 2004 y 2013, la cuota de gas ruso en el total de las importaciones de gas de la UE osciló entre el 30% y el 45%.<sup>18</sup>

Ya en 2013, Rusia suministró el 39% del gas importado por la UE. Esta cifra adquiere especial importancia en el contexto de la dependencia global de la UE de las fuentes de energía extranjeras, pues, en este mismo año, la Unión importó más de la mitad de la energía que consumió. Debido a la disminución de la producción nacional de combustibles fósiles y al abandono progresivo de la energía nuclear en algunos Estados miembros, la UE es un mercado vital para las ventas de energía rusa. También, en 2013, las ventas de productos petrolíferos y gas natural representaron el 68% del total de los ingresos de exportación de Rusia, y la mayoría de estas exportaciones se dirigieron a la UE.<sup>19</sup>

Asegurar los flujos de gas ruso a través de Ucrania ha sido un reto desde 2004. Hasta ese momento el flujo de gas ruso a la UE se producía sin grandes interrupcio-

---

<sup>18</sup> Siddi, M., 2015. The EU-Russia Gas Relationship. *The Finnish Institute of International Affairs*, Briefing Paper 183.

<sup>19</sup> Siddi, M., 2015. The EU-Russia Gas Relationship. *The Finnish Institute of International Affairs*, Briefing Paper 183.

nes. Sin embargo, cuando la Revolución Naranja en Ucrania dio lugar a la adopción por parte de Kiev de una postura de política exterior favorable a la OTAN y a la UE. Los dirigentes rusos intentaron utilizar la dependencia de Ucrania de las importaciones de gas ruso para frustrar su reorientación de la política exterior. Ucrania que ya se había beneficiado anteriormente de descuentos en el gas ruso (un legado de la época soviética), Gazprom —empresa energética estatal rusa, que es con diferencia el mayor proveedor de petróleo y gas de Europa—, comenzó a exigir precios más altos, en línea o incluso más altos que los precios del gas ruso en los mercados de Europa occidental. En 2006 y 2009, los desacuerdos entre Moscú y Kiev sobre el precio del gas provocaron interrupciones en el flujo de gas hacia los mercados europeos, lo que afectó gravemente a la economía en general de varios países del este y el sur de Europa. Con este episodio, se desvela por primera vez la vulnerabilidad de varios Estados miembros de la UE.

En 2014, a pesar de la anexión de Crimea, Rusia proporcionó casi el 53% de sus exportaciones de gas a la UE. Sin embargo, ya desde antes de la invasión de Rusia a Ucrania de 2014, Rusia parecía estar reorientando sus exportaciones cada vez más hacia la ruta Nord Stream y el corredor de tránsito bielorruso, alejándose de Ucrania.

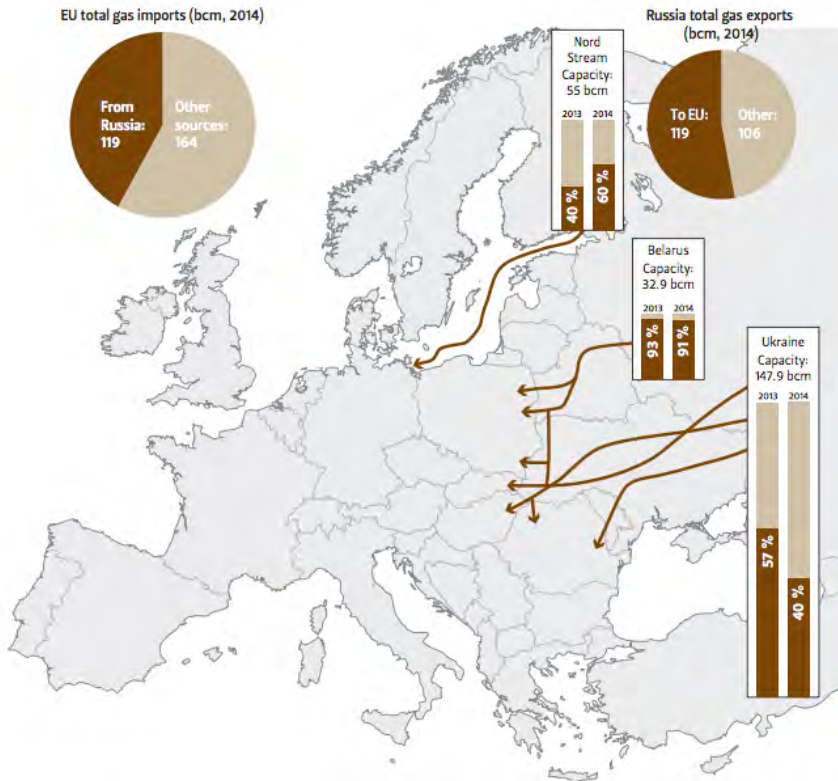
Es importante señalar que, debido al conflicto con Ucrania de 2014, Rusia tenía interés en disminuir la influencia de Kiev como país de tránsito para sus exportaciones de gas a la UE, debido a que Gazprom posee participaciones mayoritarias en los gasoductos Nord Stream y Yamal, mientras que la empresa estatal ucraniana Naftogaz controla los gasoductos de tránsito ucranianos. Por tanto, a Gazprom no le interesa depender tanto del corredor ucraniano.

No obstante, su capacidad es mucho mayor que la de Nord Stream y Yamal, y se ve reforzada por una capacidad de almacenamiento adicional de 30.000 millones de metros cúbicos (BCM) en el oeste de Ucrania. Incluso si Nord Stream y Yamal-Europa se utilizaran a plena capacidad, serían insuficientes para canalizar todo el gas que la UE importa de Rusia. Además, varios países del sur y del este de Europa, como Austria, Bulgaria, Croacia o Hungría, dependen totalmente del gasoducto ucraniano para sus importaciones de gas ruso. La seguridad energética de Bulgaria y de la mayoría de los demás países balcánicos se complica aún más por el hecho de que no disponen de la infraestructura necesaria para importar gas de otros lugares en situaciones de emergencia.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Siddi, M., 2015. The EU-Russia Gas Relationship. *The Finnish Institute of International Affairs*, Briefing Paper 183.

## Gasoductos rusos de exportación a la UE, 2014



Fuente: Figura tomada de Bruegel 2015<sup>21</sup>.

**Tabla 1**

Rutas de tránsito y volúmenes de las exportaciones de gas ruso a la UE, 2011-2014

Ruta de Tránsito	Puntos de entrada a la UE	Capacidad (BCM/ año)	Flujo Total			
			2011	2012	2013	2014
Nord Stream	Alemania	55	0.5	10.6	22.1	32.8
Yamal	Polonia	32.9	22.8	25.0	30.6	29.8
Ucrania	Eslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania	147.9	101.1	81.2	83.7	59.4

\* La tabla no refleja las exportaciones de gas ruso a los países Bálticos y Finlandia que van por la vía del gasoducto de Ucrania.

Fuente: European Commission, Quarterly Report on European Gas Markets 7/4 2014, Naftogaz Ukraine.

<sup>21</sup> Bruegel, 2015. [online] Available at: <<https://www.bruegel.org/2015/06/the-russian-pipeline-waltz/>>

En 2014, Moscú decidió poner fin a su dependencia de los gasoductos ucranianos, en el momento en que la Comisión Europea pareció estar interesada en integrar a Ucrania en el mercado energético de la UE y preservar su papel estratégicamente importante como país de tránsito (Ucrania es un importante país de tránsito de gas ruso hacia Europa. Las tasas de tránsito representan casi el 3% del PIB ucraniano, lo que supondría unos ingresos previstos de entre 2.000 y 3.000 millones de dólares anuales en los próximos cinco años).<sup>22</sup>

La construcción del gasoducto Nord Stream 2 es un ejemplo de los errores de la política energética de la UE, porque, a pesar del revisionismo y revanchismo de Moscú que se traducía en las guerras en su vecindad, la UE optó por intensificar su dependencia del gas ruso. La primera consecuencia es que no puede introducir las sanciones económicas a Rusia, sin que sufra un daño, incluso mayor que Rusia, en términos económicos. Su dependencia es estratégica, por lo que debería conseguir una Autonomía Estratégica Abierta en su relación con Rusia (también China, por semiconductores).

El proyecto Nord Stream 2 ha cobrado mayor importancia en medio de la actual crisis en Ucrania. Las naciones occidentales, incluidos el Reino Unido, Estados Unidos, la UE y los aliados de la OTAN, advirtieron a Rusia de que emprender una acción militar en Ucrania tendría importantes consecuencias económicas, y la paralización del proyecto Nord Stream 2 se consideró una sanción definitiva. En febrero de 2022, el gobierno estadounidense impuso sanciones a Nord Stream 2 AG y a sus directivos, por lo que el Gobierno alemán detuvo temporalmente el proceso de certificación de Nord Stream 2, y varios inversores en el proyecto han declarado que están considerando poner fin a su participación en protesta por las acciones de Rusia en Ucrania. Por ejemplo, el Consejo de Administración de Shell anunció que «saldrá» del proyecto y terminará su relación con Gazprom y cualquier entidad relacionada, incluido el proyecto Nord Stream 2.<sup>23</sup>

En el contexto más amplio de los esfuerzos por reducir la demanda europea de energía rusa, la preocupación actual es que Rusia pueda seguir «militarizando» el suministro de gas a Europa en represalia por cualquier sanción occidental. En una conferencia de prensa celebrada en enero de 2022, funcionarios de la Casa Blanca indicaron que Estados Unidos estaba «tomando medidas para garantizar que no se interrumpa el suministro energético mundial». Y añadieron: «*si Rusia decidiera militarizar su gas natural cortando el suministro a Europa aún más de lo que ya ha hecho, estamos en conversaciones con los gobiernos y los principales productores de todo el mundo para aumentar su capacidad.*»<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Mills, C., 2022. Geopolitical implications of Nord Stream 2. *House of Commons, UK Parliament.*

<sup>23</sup> El Yaakoubi, A. 2022. Available at: <<https://www.reuters.com/markets/europe/exclusive-nord-stream-2-owner-considers-insolvency-after-pipeline-halt-sanctions-2022-03-01/>>

<sup>24</sup> The White House. 2022. Background Press Call by Senior Administration Officials on Russia Ukraine Economic Deterrence Measures | The White House. Available at: <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/01/25/background-press-call-by-senior-administration-officials-on-russia-ukraine-economic-deterrence-measures/>>

## 5. CONCLUSIONES

El caso de Nord Stream 2, así como los datos aportados sobre la dependencia energética de la UE de Rusia, subrayan la importancia de la Autonomía Estratégica Abierta, y a su vez, que no habrá pronto una Autonomía Estratégica europea tanto en materia de seguridad y defensa militar y convencional, como en la seguridad energética. Actualmente, la idea de la Autonomía Estratégica está socavada, pero esto no quiere decir que sufra de la «muerte cerebral», si no que se trata de un proyecto a muy largo plazo.



Entre los años 2013 y 2016, el concepto de autonomía estratégica comenzó a emplearse en la Unión Europea (UE) en ámbitos muy específicos, como los de seguridad y defensa. En apenas una década el contenido de este concepto se enriqueció y su uso se extendió a sectores como los de la salud y las energías, las cadenas de valor y suministros estratégicos. En la actualidad, la autonomía estratégica se proyecta en casi todas las áreas políticas de la Unión.

Defender los intereses de la UE en un entorno geopolítico hostil y mitigar la dependencia respecto a cadenas de suministro extracomunitarias, son citados como ejemplos de una autonomía estratégica que ha pasado de ser un concepto a ser una capacidad. Esta imperiosa necesidad de actuar ante distintos retos comunes de la Unión ha contribuido a hablar incluso de soberanía europea.

Esta obra colectiva es una de las primeras obras monográficas publicadas hasta la fecha sobre esta materia. Desde diferentes enfoques y disciplinas, se ofrece, por una parte, una interesante panorámica de los conceptos de autonomía estratégica y de soberanía europea. Esas discusiones marco son completadas, de otra parte, con trabajos que abordan las proyecciones de la autonomía estratégica en relevantes áreas políticas de la Unión Europea, como es caso del control de fronteras, la seguridad y defensa o la salud.

Sailak eta bildumak · Series y colecciones		
EUROPA BILDUMA		
Laguntzaileak/Colaboradores:		
		
		