



CARI / CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES

Comentarios Estratégicos

Europa en el laberinto de la
autonomía estratégica

Florencia Rubiolo

CAF BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

Europa en el laberinto de la autonomía estratégica

Florencia Rubiolo

Comentarios Estratégicos

Nº 7

JULIO 2024

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento del CARI.

Corrección: Analía Amarelle
Diseño: Mario Modugno
Imagen de wirestock en Freepik

CARI Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales
Uruguay 1037, piso 1º, C1016ACA Buenos Aires, República Argentina
Teléfono: (+5411) 4811-0071 al 74 / Fax: (+5411) 4815-4742
Correo electrónico: direccioneditorial@cari.org.ar / Sitio web: www.cari.org.ar

Europa en el laberinto de la autonomía estratégica

Florencia Rubiolo*

En un discurso reciente en la Sorbonne, Emmanuel Macron reivindicó la autonomía estratégica como eje rector de la política exterior europea¹. En un escenario global signado por una creciente rigidez sistémica y por el conflicto persistente en Ucrania, las definiciones de política exterior europea vuelven a estar en la encrucijada. Con fricciones intrabloque, alimentadas por las diferentes percepciones y los vínculos con China y Estados Unidos entre los países de la Unión, consensuar en una definición compartida de política exterior para Europa se ha convertido en una quimera.

La idea de autonomía estratégica no es nueva en la Unión Europea. Por el contrario, al revisar la cronología de las políticas desde los primeros trazos de la conformación del bloque, se observa una recurrente búsqueda por fortalecer la capacidad de toma de decisiones independiente y reducir la sujeción a Estados Unidos, especialmente en el área de defensa. El devenir de los acontecimientos internacionales y de los intereses nacionales, particularmente de Francia, Alemania y Reino Unido,

* Doctora en Relaciones Internacionales. Investigadora Independiente CONICET (CIECS-UNC). Directora de Insight 21, Universidad Siglo 21. frubiolo@gmail.com

1 Élysée. Sitio Oficial de la Presidencia de Francia (2024, 24 de abril). Europe Speech. Sorbonne. <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2024/04/24/europe-speech>

fueron catalizadores para que el concepto tomara mayor centralidad a partir de 2010 siendo incluido por primera vez en un documento de la UE. El informe anual del Parlamento Europeo de ese año hace referencia a la necesidad del bloque de mejorar su autonomía estratégica a través de una política exterior, de seguridad y de defensa eficaz, para preservar la paz, prevenir conflictos, fortalecer la seguridad internacional, proteger a los ciudadanos y defender los intereses y valores de Europa en el mundo².

Sin embargo, fue recién en 2016 cuando la autonomía estratégica se convirtió en una bandera inconfundible en el discurso de la política exterior europea. La creciente incertidumbre global producto en parte de la crisis financiera global de 2008, la consolidación de China como segunda potencia económica mundial, el deterioro de los vínculos transatlánticos durante el gobierno de Donald Trump y la salida del Reino Unido de la Unión Europea luego del referéndum del Brexit generaron el escenario propicio para esta redefinición. Francia tuvo un papel protagónico como promotor de la autonomía estratégica a nivel regional en ese momento y Macron es hoy un claro exponente de esa posición.

Aunque el concepto se introdujo como aspiración de la política exterior de la UE en la Estrategia Global 2016³, tanto su alcance como su implementación han evolucionado en paralelo con las dinámicas regionales y globales. En el documento de conclusiones del Consejo⁴ se lo definió, de manera vaga y amplia, como la “capacidad de actuar de forma autónoma cuando y donde sea necesario, y con socios siempre que sea posible”⁵. Esta definición excede el ámbito de la seguridad y la

2 European Parliament (2010). Implementation of the European Security Strategy and the Common Security and Defence Policy. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52010IP0061>

3 European External Action Service (2016). Shared vision, common action: A stronger Europe. A global strategy for the European Union’s foreign and security policy. Publications Office. https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

4 Refiere al Consejo de la Unión Europea de Ministros de Asuntos Exteriores, conformado por los representantes de los 27 países miembros.

5 The Council (2016). Council conclusions on implementing the EU global strategy in the

defensa, abarcando sectores económicos, comerciales, financieros, además de la política digital, espacial y energética.

En pocas palabras, aplica a todas las áreas de la política europea. Su amplitud permitió que todos los miembros de la UE puedan aceptarla y adoptarla, a pesar de las vastas asimetrías en capacidad militar y económica, y de las profundas diferencias de intereses nacionales. Para los Estados más pequeños, particularmente los de Europa Oriental, su menor capacidad defensiva y su dependencia de la OTAN hubieran hecho inaceptable una política regional que distancie a la UE de los Estados Unidos⁶ en términos de defensa en procura de un intangible objetivo autonomista.

Autonomía estratégica abierta y la influencia china en Europa

Uno de los principales dilemas que pretende resolver Europa, a través del aún impreciso concepto de autonomía estratégica, es calibrar la relación con Beijing. El proceso de ascenso del país y la profundización de la interdependencia económica con el bloque, y con cada uno de los países de manera individual, encendió las señales de alerta de una creciente dependencia y vulnerabilidad.

Desde 2016 en adelante, la UE comenzó a dar cuenta del cambio de *status* de China a nivel global a través de una redefinición de las estrategias de política externa hacia ese país en diversas dimensiones. En junio de ese año, se delineó esta nueva orientación en el Comunicado Conjunto sobre China⁷, de forma paralela al documento de Estrategia Global que introdujo formalmente a la autonomía estratégica como pilar de la política externa del bloque. El enfoque más realista y asertivo del

area of security and defense. <https://www.consilium.europa.eu/media/22459/eugs-conclusions-st14149en16.pdf>

6 Česnakas, G. (2022). European Strategic Autonomy. The Origins Story. In G. Česnakas y J. Juozaitis (eds.), *European Strategic Autonomy and Small States' Security. In the Shadow of Power* (pp. 14-33). Routledge.

7 European Commission (2016, June 22). Joint Communication to the European Parliament and the Council. Elements for a new EU strategy on China. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:52016JC0030>

Comunicado reflejaba una nueva percepción sobre China, que partía tanto de la escalada del comercio bilateral (y particularmente del déficit de la canasta europea en el comercio con la RPC) y del récord de ingreso de inversiones chinas en Europa que se alcanzó en 2016⁸. La necesidad de “nivelar el campo” de competencia y de fomentar un trato equitativo a inversores externos en China fueron dos de los epicentros del comunicado y, desde entonces, ejes centrales en el discurso de la UE hacia Beijing.

En diciembre de 2016 se produjo un punto de inflexión en la relación desencadenado por la negativa de la Unión Europea de otorgar a China el *status* de economía de mercado, ante el cumplimiento de los 15 años de su ingreso a la Organización Mundial de Comercio (OMC). La protesta del gobierno chino no se hizo esperar y la situación desató uno de los principales conflictos en el seno de la OMC, que aún se encuentra inconcluso.

La multiplicación de documentos de política exterior de la UE, orientados a moldear la relación con China, es muestra indudable de que la percepción europea ha cambiado. Beijing pasó de ser un socio comercial de relieve y un eficiente destino de inversión a percibirse también como una amenaza para la seguridad y los intereses económicos de la Unión. Esta transformación de la lectura refleja una incorporación de los cambios a nivel sistémico en el escenario regional, con un resurgimiento de la geopolítica como esfera de competencia y foco de análisis.

Esta redefinición fue claramente plasmada en el *Strategic Outlook 2019*, documento en el que la Unión Europea establece que China es “un socio para la cooperación, un competidor económico y un rival sistémico”⁹. China, para Europa, ya no puede considerarse un país en desarrollo. Se ha convertido en un actor global clave y en una potencia tecnológica líder. A través de este documento, los líderes

8 Morozowski, T. (2020). Don't make a rival out of the dragon: Rethinking the EU-China policy. *The Copernicus Journal of Political Studies* 1, 41-62.

9 European Commission (2019, March 12). Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council. EU-China – A strategic outlook. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019JC0005>

Europeos instan a Beijing a asumir las responsabilidades de su nuevo rol a través de un compromiso con el mantenimiento del orden internacional basado en reglas, una mayor reciprocidad, la no discriminación y la apertura de su sistema.

En la misma línea de los años anteriores, la UE continuó condicionando las relaciones con China al logro de una relación económica más equilibrada y recíproca, que apunta casi exclusivamente a la deteriorada balanza comercial europea y su pérdida de gravitación a nivel internacional. La curva decreciente que muestra la participación europea respecto del producto global es un indicador patente de su declive que Josep Borrell, Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, resaltó en los discursos de los últimos años. Mientras en 2015 la UE representaba el 18% del PBI global, en 2022 esa cifra se redujo a 16,5%, y su proyección no es alentadora¹⁰. Por su parte, China pasó de concentrar el 14,7% en 2015 al 17,7% en 2022. Para completar el cuadro de situación, el déficit en la balanza comercial con China en 2022 fue de 546 mil millones de dólares, duplicando los 268 mil millones que había alcanzado en 2019¹¹.

Este declive económico de la UE y la patente vulnerabilidad en la relación con China se convirtieron en motivos para una nueva redefinición del concepto de autonomía estratégica. En 2020 se introdujo la noción de Autonomía Estratégica Abierta (OSA, por sus siglas en inglés)¹². Esta nueva versión pone el énfasis en los aspectos económicos en lugar de los aspectos de defensa y deja entrever que la apertura económica puede lograrse a través del proteccionismo, a pesar de su clara contradicción con la idea de apertura. Al igual que la autonomía estratégica original, esta nueva versión no define claramente su implementación, ni sus límites de temas y áreas de aplicación.

10 Banco Mundial (2024). <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2022&locations=EU-1W-US-CN&start=2000>

11 International Trade Center (2024). <https://www.trademap.org/>

12 European Commission (2020, November 16). A renewed trade policy for a stronger Europe. Consultation Note. https://www.astrid-online.it/static/upload/comm/0000/commue_trade-policy-review_consultation-note.pdf

En pocas palabras, la apertura solo se justifica en tanto contribuya también a fortalecer la autonomía. En un escenario de debilitamiento económico relativo en Europa y frente a la progresiva pérdida de competitividad en relación a China, reducir la dependencia económica no vendrá aparejado de una mayor apertura. Sino, por el contrario, de una creciente tendencia a la adopción de medidas retaliativas de protección industrial intrabloque.

Dilemas y limitaciones de la autonomía estratégica europea

La conciencia de un peso relativo en declive, tanto en términos políticos como económicos, confronta a los líderes europeos a la impostergable tarea de reforzar la apuesta por un rol protagónico y autónomo para evitar la periferización del bloque. Ante este escenario, la autonomía estratégica abierta se consolidará como piedra angular del discurso de política económica de la UE en los años venideros, aunque no está claro aún cómo se articula con la política de autonomía en el área de defensa que pone el foco en una menor dependencia sobre Estados Unidos y la OTAN. Tampoco se prevé cómo se cumplirá esta ambición en un contexto de conflicto sostenido en el cual tanto Ucrania como gran parte de la UE muestran preocupación ante la eventual disminución del apoyo norteamericano.

Se suman a esta falta de definición las divergencias al interior del bloque. Con 27 Estados que forman parte de la Unión, es ilusorio considerar la posibilidad de una mirada uniforme sobre un aspecto tan complejo y multidimensional como la política exterior. Las diferencias exceden las orientaciones políticas de los gobiernos de turno y sus percepciones de amenaza. Las condiciones materiales y las capacidades de los países del bloque distan de ser homogéneas tanto en lo económico y en lo productivo como en lo militar y de defensa. Estas condiciones imponen límites y prioridades al accionar externo de cada miembro de la UE, con mayor o menor sentido de pertenencia al ente supranacional.

Paralelamente, el acelerado ascenso de China en el panteón de potencias globales y la consolidación de su *status* como socio económico estratégico de Europa, están profundizando las divergencias al interior de la Unión. Para gran parte de los

Estados del bloque, China es hoy irremplazable, como proveedor de bienes intermedios, como inversor y como destino de exportaciones. Aún más, y como quedó plasmado en la última visita de Xi Jinping al continente, los países de Europa Central y del Este –con algunas excepciones, como los bálticos– tienen una acuciante necesidad de infraestructura y financiamiento para el desarrollo y ven en Beijing una alternativa flexible, accesible y con recursos disponibles.

Desde Beijing, esta contundente presencia económica se convierte en una herramienta para incidir en el comportamiento de los países de la Unión, disuadiendo un mayor acercamiento y apoyo a las políticas de endurecimiento de Washington. Mantener este margen de influencia es un objetivo de primer orden en la agenda política de China para evitar la marginalización del escenario europeo, que es un espacio prioritario para su proyección global.

La dependencia económica de Europa sobre China se profundiza aún más en el marco del proceso de transición energética. Diversos minerales, productos y cadenas de suministro y producción que son esenciales para la transformación energética –como las de baterías de litio, autos eléctricos y paneles solares– se concentran en territorio chino. Alentado por este contexto, el discurso de Ursula von der Leyen en marzo de 2023 ante reconocidos *think tanks* europeos, puso en agenda el concepto de *de-risking* como objetivo de largo plazo de la UE en su relación con China¹³. El *de-risking* está orientado a contribuir a la autonomía estratégica abierta, priorizando los intereses y la seguridad económica de la UE sobre la apertura indiscriminada. En este sentido, un ejemplo claro es la reciente escalada en el enfrentamiento con China por la producción de autos eléctricos y la investigación iniciada por la Comisión Europea a finales de 2023 para comprobar la existencia de *dumping* en la producción por parte de fábricas chinas. El incremento de aranceles que se prevé para inicios de julio de 2024,¹⁴ y que podría tener una

13 European Commission (2023, March 30). Speech by President von der Leyen on EU-China relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_2063

14 European Commission (2024, June 12). Commission investigation provisionally

aplicación retroactiva sobre las importaciones de automóviles chinos, además de generar inmediatas reacciones y contramedidas de Beijing, es indicio de un cambio de perspectiva concreto en las acciones económicas del bloque hacia China.

Es indiscutible que Europa se encuentra en una encrucijada geopolítica y geoeconómica que se ramifica en un complejo laberinto de intereses y limitaciones impuestas por las propias capacidades y por las presiones internas y externas. China pasó de ser un socio para el crecimiento europeo a un rival en menos de dos décadas. Sin precedente en la historia del bloque, los líderes europeos se ven frente al desafío de mantener estable la relación económica con Beijing por la propia supervivencia, pero al mismo tiempo de limitar las pérdidas relativas y mitigar las consecuencias de las medidas punitivas de China sobre las economías de la región.

Como conclusión, la autonomía estratégica, aunque con un origen vinculado a la dependencia defensiva sobre Estados Unidos y a la imperiosa necesidad de fortalecer las propias capacidades que permitieran reducir la asimetría transatlántica, mutó hacia una concepción multidimensional con un fuerte foco en la relación económica con Beijing. La profundización de las tensiones sistémicas y la velocidad de las transformaciones productivas y tecnológicas, con un ya indiscutido protagonismo de China en todas las transiciones, seguirá poniendo en evidencia los dilemas que encierra para la UE la implementación de una política exterior consensuada, autónoma y equitativa ante las profundas asimetrías al interior del bloque.

concludes that electric vehicle value chains in China benefit from unfair subsidies.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_3231

