



# La autonomía estratégica de la Unión Europea: ¿en qué lugar queda América Latina?

*Francisco J. Verdes-Montenegro*

Investigador del área de Estudios y Análisis de la Fundación Carolina

f.verdes-montenegro[@]fundacioncarolina.es

## Resumen

En poco más de un lustro, dos interpretaciones de la autonomía estratégica se han ido abriendo paso en el marco de la Unión Europea: una restringida —más apegada a la dimensión de defensa— y otra ampliada, con carácter multidimensional. Cada una de ellas tiene un origen y características diferentes, así como una percepción de América Latina que varía e influye en la propia forma de enfocar la relación birregional y su asociación estratégica. Por ello, el presente trabajo revisa, en primer lugar, la evolución de una noción disputada en el seno de la UE para, en segundo término, abordar cómo cada una de estas aproximaciones a la autonomía estratégica de la UE —restringida y ampliada— condiciona sus relaciones hacia América Latina. Asimismo, y para concluir, se aborda un ejemplo paradigmático de cooperación birregional que marca una pauta para futuros programas de cooperación entre ambas regiones en esta materia.

## Palabras clave

Autonomía estratégica, Unión Europea, América Latina, dependencias.

## Abstract

In just over five years two interpretations of strategic autonomy have been making their way within the European Union, a restricted one more attached to the defense dimension and another expanded (or open) with a multidimensional character. Each one of them has a different origin and characteristics, as well as a perception of Latin America that varies and influences the way of approaching the bi-regional relationship and its strategic association. For this reason, this paper first reviews the evolution of the strategic autonomy as a disputed notion within the EU; secondly, it address how each of these approaches to the EU's strategic autonomy —restricted and expanded— affects its relationship vis-a-vis Latin America. Lastly, the paper address a paradigmatic example of bi-regional cooperation that sets a pattern for future cooperation programs between both regions in this field.

## Keywords

Strategic autonomy, European Union, Latin America, dependencies.

## Francisco J. Verdes-Montenegro

Doctor en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid, reconocido con el Premio Extraordinario por su tesis centrada en la dimensión de seguridad regional en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR, 2010-2017). Cuenta con una década de experiencia como investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI-UCM), y su área de especialización es América Latina y el Caribe, con líneas de investigación que giran en torno a las cuestiones de paz, seguridad y desarrollo. Asimismo, cuenta con experiencia como asesor parlamentario y gubernamental. En la actualidad es investigador en el área de Estudios y Análisis de la Fundación Carolina.

Con la colaboración de



## 1. Introducción<sup>1</sup>

El debate sobre la autonomía estratégica en la Unión Europea (UE), con poco más de un lustro de recorrido, se ha ido intensificando con cada una de las crisis que han ido abriéndose paso a escala internacional. Si la pandemia de coronavirus (COVID-19) y sus efectos a todos los niveles supuso un antes y un después para esta noción, la salida de Afganistán y la agresión de Rusia a Ucrania, con la invasión a gran escala que se produce a partir del 24 de febrero (24-F), ha vuelto a poner el foco en las dependencias estratégicas que tiene la UE, y con ello a revitalizar el debate en torno a la autonomía estratégica y las medidas que conlleva su puesta en práctica.

La irrupción de la COVID-19 a principios de 2020 en Europa y las medidas de confinamiento para mitigarlo ya pusieron en evidencia vulnerabilidades críticas en un gran número de países respecto de las cadenas globales de suministro. La escasez de medicamentos y equipamientos en momentos de desborde de los sistemas sanitarios, como por ejemplo paracetamol, equipos de protección individual (EPI) o respiradores, junto con la “diplomacia de las mascarillas” que desplegaron países como China, abrió un debate sobre la necesidad de recuperar capacidades industriales autónomas.

A su vez, y con la pandemia todavía presente, esta problemática se ha reforzado a raíz de dos situaciones críticas que han acaecido durante el segundo semestre de 2021 e inicios de 2022. Si la retirada de Afganistán anunciada por Estados Unidos, y acompañada por el resto de aliados, volvió a alimentar los debates sobre las capacidades de la UE en situaciones críticas, la invasión de la Federación de Rusia a Ucrania, en especial tras el 24-F, y su impacto más allá del prisma de defensa, fruto de sus hondas implicaciones humanitarias, socioeconómicas y geopolíticas, ha hecho que el debate sobre la autonomía estratégica de la UE tenga todavía más protagonismo. Si bien la respuesta de la UE a la agresión rusa ha sido en esta ocasión más contundente, rápida y coordinada, no han dejado de hacerse patentes, nuevamente, las dependencias estratégicas que siguen presentes a la hora de afrontar una crisis de magnitud, así como las fuertes interrelaciones que existen entre países y regiones.

Así, ningún actor internacional está quedando al margen de lo que está aconteciendo en Ucrania, y cada uno trata de posicionarse ante una agresión injustificada con un juego de equilibrios complejo, ya que se cruzan variables éticas y humanitarias con vínculos diplomáticos, societales, comerciales y geopolíticos. El impacto, además, no solo se está reflejando en el ámbito socioeconómico con el aumento de precios de *commodities* (como gas, carbón, girasol, trigo o maíz, entre otros), sino que algunos se aventuran a ponerle fin a la globalización que hemos experimentado en las últimas tres décadas (Agnew, 2022). Desde luego, sea o no su fin, es evidente que el 24-F acelera algunas tendencias estructurales y que, a pesar de que a la UE le ha impactado más de cerca, países como los latinoamericanos no van a ser ajenos a sus repercusiones. Y, por ende, las propias relaciones eurolatinoamericanas merecen repensarse a la luz de estas transformaciones y de la firme apuesta por parte de la UE en dar pasos para alcanzar una mayor autonomía estratégica.

---

<sup>1</sup> El autor agradece los comentarios trasladados por José Antonio Sanahuja a un manuscrito inicial, así como la rica documentación sobre la materia que ha facilitado durante los meses de elaboración de este trabajo. Tampoco puede omitirse la imprescindible labor de edición que lleva a cabo José Andrés Fernández Leost. Como no puede ser menos, los errores u omisiones que puedan hallarse son responsabilidad exclusiva de quien lo firma.

Este debate, además, se inscribe en una coyuntura ya de por sí compleja y no exenta de riesgos tanto para la UE como para América Latina. En los últimos años ha ido asentándose con fuerza una narrativa de poder que proyecta una nueva guerra fría entre Estados Unidos y China —en entredicho, por el momento, a la luz de lo sucedido el 24-F— que subordina a ambas regiones, condicionando así tanto sus agendas políticas como sus capacidades y los lazos de cooperación. Escapar de dicha trampa cognitiva implica, asimismo, no perder capacidad de agencia ni *actorness*, evitando que se consideren ambos espacios regionales como meros tomadores de normas (o *rule-takers*), en lugar de actores con voz y capacidad de incidencia (*rule-makers*).

Cabe no perder de vista que América Latina tiene una amplia tradición de reflexión y experiencias que, con mayor o menor éxito, se han orientado a la búsqueda de una mayor autonomía para los países de la región (Tickner, 2014). Incluso la propia noción de autonomía estratégica ha empezado a asumirse en algunas reflexiones que aspiran a reorientar las políticas exteriores de los países latinoamericanos, como en el caso de Chile (Bywaters *et al.*, 2021). Y tampoco puede obviarse que ninguna de las crisis recientes, ya sea la pandemia o la guerra en Ucrania, ha revitalizado un regionalismo latinoamericano en crisis (Rodríguez, 2021).

Por ello, este trabajo plantea ahondar los lazos de cooperación de carácter birregional en materia de autonomía estratégica como salida de mutuo beneficio para ambas regiones y en aras de reducir sus respectivas dependencias estratégicas. El análisis se realizará eminentemente desde la perspectiva europea, concluyendo con un ejemplo de buena práctica que puede ser útil para fortalecer la cooperación birregional al mismo tiempo que se revitaliza su asociación estratégica. Así, algunas interrogantes que se pretenden abordar son: ¿Qué se entiende por autonomía estratégica? ¿Cómo afecta cada una de las lecturas que han aflorado en torno a esta noción —restringida y ampliada— a las relaciones birregionales UE-LAC? ¿Cómo se puede abordar la cooperación birregional desde un prisma de autonomía estratégica?

En aras de responder a estas interrogantes, el trabajo arranca con una evolución del debate en torno a la propia noción de autonomía estratégica que da cuenta de las dos lecturas existentes en torno a ella: por un lado, una restringida —más apegada al ámbito de la defensa— y por otro, una aproximación ampliada con un carácter multidimensional. Una y otra, respectivamente, afectan a dos elementos nucleares en el proceso de integración europeo: la relación transatlántica como condicionante de la arquitectura de seguridad europea, y el carácter abierto de la UE y la firme apuesta por el multilateralismo y el orden liberal internacional, ambos en crisis.

Con ello se pretende contribuir a la comprensión de la hoja de ruta de la UE tras los efectos que ha tenido la COVID-19 en la que la autonomía estratégica, junto con el Pacto Verde Europeo (PVE), es uno de los dos pilares que orientan la acción del proceso de integración europeo hacia dentro y hacia fuera, en clara respuesta a la narrativa de poder que está instalando una percepción, más que extendida, de nueva bipolaridad entre Estados Unidos y China.

## **2. Autonomía estratégica en la UE: genealogía y comprensión de un concepto con dos lecturas**

El debate conceptual sobre la autonomía estratégica ha generado una profusa bibliografía en poco más de un lustro. Empezando por el propio significativo que, más allá de su carácter estratégico, ha suscitado diversas controversias entre los partidarios de hablar de “autonomía estratégica”, otros de “soberanía estratégica”, como el presidente francés, Emmanuel Macron; e incluso, más recientemente, el propio alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la

Comisión (AR-VP), Josep Borrell, refiriéndose a la “responsabilidad estratégica”. Al margen de estas discrepancias sobre su denominación, es evidente que el significado del término, como suele suceder con cualquier noción relevante en el ámbito sociopolítico, no es neutro y está en disputa. Así, tal y como se ha adelantado, este trabajo parte de una diferencia entre dos acepciones o lecturas de la autonomía estratégica: una acepción restringida y otra ampliada (o abierta).

Esta distinción entre dos lecturas del significado de la autonomía estratégica, que separa la vertiente militar de otra más amplia de carácter multidimensional, responde a circunstancias que han condicionado cada una de estas interpretaciones, con sus correspondientes efectos a la hora de abordar las relaciones exteriores de la UE. Así, en el caso que nos ocupa, la forma de situar y pensar a América Latina varía, y con ello su potencial para la asociación estratégica. Algunos expertos como Van Middelaar (2021b), por su parte, se han pronunciado a favor de esta diferenciación, ya que ayuda a evitar amalgamas que perjudican la calidad del debate.

### ***2.1. El repliegue defensivo tras la EUGS-2016: cuando se opta por ser autónomo y ya no por transformar***

Con algunos antecedentes inmediatos en 2013 referidos al fortalecimiento de una base industrial y tecnológica de la defensa (BITDE)<sup>2</sup>, la apuesta por la noción de “autonomía estratégica” en la UE puede situarse en la aprobación de la Estrategia Global de la Unión Europea (EUGS), en junio de 2016. La revisión de esta estrategia se inscribe en una sucesión de crisis en las fronteras meridionales y orientales de la UE, y la percepción de inestabilidad creciente en estas áreas limítrofes al territorio comunitario. En especial, tras las deficiencias constatadas durante la intervención en Libia en 2011 y el escenario de inestabilidad que quedó en el país, por un lado, y la anexión de Crimea por parte de Rusia y la guerra en el Dombás con Ucrania que se registra desde 2014, por el otro. Esta estrategia apuesta así por una nueva narrativa sobre la propia identidad del proyecto europeo que pretende adecuarse a un entorno radicalmente transformado respecto al de principios de la década anterior en el que se impulsa su predecesora, la Estrategia Europea de Seguridad (Consejo de la Unión Europea, 2003).

Con esta interpretación del entorno internacional más conflictiva, compleja e incierta, se deja atrás la identidad cosmopolita y de potencia normativa que recoge EES y su revisión de 2008 (Consejo de la Unión Europea, 2008). Si en la primera estrategia, marcada por la invasión de Irak, la UE se proyectaba como un actor internacional que basaba su acción exterior en valores como la democracia, los derechos humanos y el multilateralismo, con la EUGS, en cambio, se aprecia un diagnóstico más receloso y circunspecto del entorno internacional, así como menor asertividad (Sanahuja y Verdes-Montenegro, 2018). Podría afirmarse que la UE adopta un planteamiento defensivo al renunciar a influir y cambiar el entorno internacional, tratando de extender su modelo de integración, cohesión y democracia a otras latitudes, y opta por alcanzar una mayor autonomía para evitar que desde fuera alteren sus intereses y valores. Se produce, por tanto, un viraje pragmático y de tinte realista bajo el denominado “pragmatismo de principios” (*principled pragmatism*) que orienta la nueva estrategia de acción exterior de la UE (Unión Europea, 2016).

Por ello, respecto al concepto de autonomía estratégica como tal, la EES de 2003 no hace ninguna mención a la noción 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 (EES, 2003). Por su parte, la EUGS re-

---

<sup>2</sup> Véase el punto 16 de Consejo Europeo (2013).

curre a este término en varios epígrafes de sus 41 páginas. Desde un primer momento y en el propio prólogo, esta noción de autonomía estratégica se asocia con la de multilateralismo y queda anclada a una voluntad de mantener un orden internacional basado en normas (*rule-based*) (UE, 2016). Ahora bien, como se ha destacado en distintos trabajos, la EUGS no define explícitamente qué se entiende por “autonomía estratégica”, lo que ha alimentado un amplio debate conceptual desde entonces, no exento de polémica.

El primer documento de la UE que sí recoge una definición de lo que se entiende por autonomía estratégica es el Plan de Implementación en materia de Seguridad y Defensa (PISD), aprobado también en 2016. Con él se impulsa la cooperación europea en este ámbito y la puesta en marcha de iniciativas concretas, como la Política Estructurada Permanente (PESCO) o el Fondo Europeo de Defensa (FED), entre otras. Respecto a la autonomía estratégica, se afirma que esta “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). Es decir, en línea con la propia etimología del concepto de autonomía, regirse por sus propias normas que, en el caso de la UE, siempre se acompaña de la cooperación con terceros, y solo cuando esta no sea posible, por su propia cuenta. Así, y teniendo presentes las referencias a este concepto a lo largo de esta EUGS y el PISD, se observa una aproximación con dos rasgos predominantes: por un lado, una comprensión de la autonomía estratégica más ligada a la proyección externa de la UE y, por otro, cómo esta queda restringida a una dimensión más apejada a la de defensa por su origen.

## **2.2. La ruptura del “encanto narrativo” y la nueva “Comisión geopolítica”**

Un segundo *momentum* del concepto de “autonomía estratégica” se asocia al impacto que ha tenido la Administración Trump (2017-2021) en las relaciones transatlánticas y, sobre todo, en las percepciones sobre el carácter estratégico de este vínculo. Así, si la EUGS plasma el interés por parte de la UE de encaminarse hacia una mayor autonomía estratégica, la llegada de Trump a la Casa Blanca y su actitud recelosa —y en ocasiones incluso confrontativa— hacia los países europeos ha sido un acicate para subrayar su importancia y la necesidad de apostar por ella. Como señaló Van Middelaar (2021a), la Administración Trump rompió con el “encanto narrativo” de la Alianza Atlántica que, pese a algunos momentos de tensión como la invasión de Irak en 2003, perduró durante setenta años. Si bien algunos apuntaban al carácter singular y la *rara avis* que suponía un presidente con un talante arrogante y ajeno a los códigos de una alianza consolidada, otros muchos consideran que el cambio venía para quedarse, al descansar en factores más estructurales que coyunturales respecto a quién ocupa la Casa Blanca, basados en la crisis de globalización y creciente competencia geopolítica que se aprecia a escala internacional (Sanahuja, 2018).

Además de las declaraciones recurrentes reclamando un mayor gasto en defensa por parte de los socios europeos que forman parte de la OTAN, las tensiones entre Estados Unidos y la UE también afloraron por otras cuestiones como las condiciones del Fondo Europeo de Defensa (FED), las sanciones impuestas por Estados Unidos tras la activación del título IV de la Ley Helms Burton, o las amenazas por el impuesto a las grandes tecnológicas que se ha discutido en el ámbito europeo, entre otras. Tampoco puede obviarse el unilateralismo que adoptó la política exterior de la Administración Trump, con la erosión provocada hacia un orden internacional basado en normas cuyo sustento es el sistema multilateral. Entre los ejemplos más significativos, como la paralización del Órgano de Apelación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) o el recorte presupuestario a la Organización Mundial de la Salud (OMS) en plena pandemia, cabe mencionar también la ruptura de consensos y negociaciones en los que había participado asertivamente la UE, como el Acuerdo de París sobre el clima, el Acuerdo con Irán en materia de no proliferación o el reconocimiento de Jerusalén como capital de Israel. Estas

conductas procedentes de una administración estadounidense dejaron recaer sobre la UE la responsabilidad de velar por un orden basado en normas, así como la necesidad de forjar alianzas con terceros países que cristalizaran en asociaciones en pro del multilateralismo (Lazarou, 2020a).

A lo largo del mandato de Trump hubo distintas decisiones que evidenciaron un viraje estratégico en la política estadounidense, con posicionamientos proteccionistas por parte de Estados Unidos y una apuesta por incentivar el *reshoring* en un momento de crisis de globalización y creciente competencia geopolítica. Este viraje, corroborado durante la gestión de la pandemia, terminó por afianzar en el ámbito europeo la percepción de que sus problemas, tanto en su territorio como en su vecindario, son para Estados Unidos una cuestión que incumbe a los europeos. Dado que la prioridad de las administraciones estadounidenses es frenar el ascenso de China, el foco ya no estaba en el continente europeo, sino en Asia y el Indo-Pacífico (Tocci, 2020). Un viraje que con la llegada de Biden, a pesar de un mayor compromiso en el ámbito multilateral y un tono con Europa más respetuoso, parecía mantenerse.

Desde el convencimiento de que la UE ya no puede ignorar ni inhibirse de la política de poder y la competencia hegemónica, la Comisión Europea liderada por Ursula Von der Leyen asumió funciones el 1 de diciembre de 2019, con Josep Borrell como AR-VP. Desde los primeros discursos que compartió el Colegio de Comisarios, liderado por la exministra de Defensa alemana, se apreció una voluntad de proyectarse como una “Comisión Geopolítica”. En ese sentido Von der Leyen reconocía que no se podía seguir dando por sentado el orden internacional liberal. Por su parte, Borrell ha insistido desde su llegada en la necesidad que tiene la UE de “hablar el lenguaje del poder” y el imperativo de evitar “verse aprisionada” entre Estados Unidos y China, frente a las pretensiones y narrativas de una nueva bipolaridad con ambos países como protagonistas. En ese sentido, se ha empezado a hablar de “Doctrina Sinatra” (o “Doctrina Borrell”) para aludir a la voluntad de la UE de “actuar a su manera”. Es decir, de interpretar la realidad internacional con una mirada propia, al mismo tiempo que se defienden los valores e intereses gracias a un mejor uso de los instrumentos comunitarios disponibles (Borrell, 2020a).

### **2.3. La pandemia como shock y acelerador de la autonomía estratégica**

Con la irrupción de la pandemia de COVID-19 en Europa a principios de 2020, y una vez empezaron a apreciarse sus efectos a todos los niveles, la importancia de la autonomía estratégica empezó a hacerse todavía más patente, sobre todo en lo que se refería a su concepción “ampliada” y sus abordajes desde otras dimensiones, como la industrial o la tecnológica, entre otras. Buena parte de esa dinámica se debe al impacto que supuso la ruptura de algunas cadenas de suministro globales, con un especial impacto durante los primeros meses de la pandemia, al afectar a insumos críticos. Durante las primeras olas de 2020 se registraron en distintos países, a escala internacional y en la UE, carencias en el suministro de equipamientos de protección individualizada (EPI), paracetamol o mascarillas. Posteriormente, esas deficiencias y su efecto se han apreciado en otros materiales, como los productos farmacéuticos necesarios para desarrollar la vacuna o en los semiconductores que se utilizan en distintas industrias, como el sector del automóvil.

Así, el conjunto de vulnerabilidades apreciadas durante la respuesta a la pandemia ha puesto de manifiesto la debilidad —o poca resiliencia— de la industria europea respecto a alguno de sus competidores a escala global, a la hora de responder en un momento de crisis a la demanda de productos clave. En ese sentido, se ha tomado conciencia de las fuertes dependencias externas de la UE, especialmente con los países asiáticos. Por ello, un shock o evento crítico como la pandemia ha ampliado los ámbitos en los cuales se ha empezado a hablar de autonomía estratégica más allá de la dimensión de defensa.

Tan es así que los desarrollos de la UE ya plasman esa nueva mirada a ámbitos como la Inteligencia Artificial (IA), la política industrial o las materias primas críticas (MPC o CRW por sus siglas en inglés), entre otros ámbitos. En ese sentido, es elocuente igualmente el *non paper* que aprobaron los gobiernos de España y Países Bajos sobre autonomía estratégica, mientras se preserva una economía abierta. En él figuran doce dimensiones desde las que se puede trabajar la autonomía estratégica en el marco de la UE más allá de la defensa: 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, el clima y la energía, las migraciones, el rol internacional del euro, la fiscalidad internacional, las relaciones exteriores y el multilateralismo (Gobierno de España y Gobierno de Países Bajos, 2021). Se observa así la ampliación del concepto a raíz de un entorno internacional distinto al de 2016, y con una conceptualización más geoeconómica que la inicialmente planteada.

Fruto de todo ello, desde la Comisión se han terminado difundiendo nuevas acepciones de la autonomía estratégica o, como se puntualiza en algunos documentos, de la “autonomía estratégica abierta”. La adjetivación del concepto durante la gestión de la pandemia, como se ha señalado en algún trabajo, responde a la voluntad de reconciliar a quienes propugnan un fortalecimiento de las políticas industriales y quienes quieren preservar la apertura como garantía de competitividad e innovación (Lefebvre, 2021). Una muestra de las nuevas acepciones que afloran de la noción queda plasmada en la siguiente definición que figura en un documento de la Comisión con motivo de los debates sobre la actualización de la estrategia industrial: “la habilidad de conformar el nuevo sistema de gobernanza económica global y desarrollar beneficio mutuo en las relaciones bilaterales, al mismo tiempo que se protege a la Unión Europea de prácticas abusivas e injustas, incluyendo la diversificación y fortalecimiento de las cadenas globales de valor en aras de mejorar la resiliencia ante futuras crisis” (Comisión Europea, 2021: 7-8). O, lo que es lo mismo, una comprensión de la autonomía estratégica más cooperativa y apegada a la gestión de las interdependencias que se han generado con la globalización en aras de escapar de las lógicas de dependencia y autosuficiencia (Ntousas, 2021).

#### **2.4. El 24-F: la eclosión de la “Europa Geopolítica” y el restablecimiento del vínculo transatlántico**

La invasión de Ucrania a gran escala que se lleva a cabo por parte de Rusia el 24-F es un momento clave para la UE, y ha supuesto un nuevo capítulo para la autonomía estratégica con las dos lecturas de la noción entrando en juego. Las dependencias con ambos países, en especial en materia energética por las importaciones europeas de gas y petróleo rusos, son un aspecto clave que ha obligado a reajustes geopolíticos para garantizar su suministro. Tampoco se pueden perder de vista las repercusiones que está teniendo en las cadenas de suministro globales, con incidencia en otras *commodities*, como el trigo, el maíz o el girasol, componentes como la potasa, o minerales estratégicos como el paladio o el níquel. Todo ello, alimentando una escalada inflacionaria que tensiona las economías a escala mundial y, entre otros efectos, repercute en la seguridad energética y la seguridad alimentaria más allá de las fronteras europeas.

Por un lado, desde la aproximación restrictiva, el 24-F ha impulsado la unidad de acción de la UE, con rapidez y contundencia ante una agresión no provocada e injustificada, reconocida así por la Asamblea General de Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2022). Desde la UE, junto con países occidentales como Estados Unidos, Canadá o Suiza, entre otros, se respondió no solo con apoyo político, material y humanitario a Ucrania, sino que se pusieron en marcha históricas sanciones a Rusia que han mostrado una cara más asertiva de la UE, con una instrumentalización coercitiva de las redes de interdependencia (*weaponisation*) con Rusia (Feroohar, 2022). Si bien las sanciones a este país se vienen aplicando desde la anexión de Crimea, la magnitud de los paquetes adoptados tras la invasión a gran escala de Ucrania es tal que ha llegado a prohibirse el acceso al sistema SWIFT a siete bancos rusos, las transac-

ciones con el Banco Central de Rusia, el cierre del espacio aéreo de la UE a todas las aeronaves de ese país, además de sanciones individuales a políticos y oligarcas vinculados con el Kremlin, o la suspensión de la retransmisión de los canales de comunicación públicos (*Russia Today* y *Sputnik*) en territorio comunitario.

En paralelo, no hay que perder de vista que esta crisis ha supuesto una revitalización del vínculo transatlántico y de la cooperación entre la UE y la OTAN como espacios complementarios, cerrándose así el debate sobre si la apuesta por la autonomía estratégica, y una mayor cooperación europea en defensa, es la alternativa a Estados Unidos. Aunque la invasión sorprendió al grueso de los especialistas, las advertencias desde la Administración Biden fueron constantes en las semanas previas, lo que no solo supone un espaldarazo a la inteligencia estadounidense, sino que también ha permitido recuperar confianza entre los socios transatlánticos y reaccionar con más rapidez. Entre las históricas medidas que se han tomado en respuesta a la invasión, se observa cómo ambos espacios se han alineado, lo que muestra el potencial y sinergias con la autonomía estratégica. Tras los tropiezos de la Administración Biden con sus socios europeos a raíz de la salida de Afganistán y el impulso a la iniciativa AUKUS, con la crisis en Ucrania se está logrando reestablecer el vínculo transatlántico al percibirse Estados Unidos como un “poder europeo”, completamente involucrado y acompañando en la respuesta, y no como un “poder en Europa”, como se estaba percibiendo en los últimos años (Mars, 2022).

El Consejo Europeo informal celebrado en Versalles los días 12 y 13 de marzo para analizar la respuesta al 24-F por parte de los líderes europeos ha sido denominado por algunos como una “Cumbre estratégica” (Anghel y Sabbati, 2022), y reafirmó la importancia de ir alcanzando una mayor soberanía a escala europea. Aunando las dos lecturas de la autonomía estratégica, se cerró con un compromiso de reforzar las capacidades de defensa y reducir progresivamente la dependencia del petróleo, gas y carbón rusos, junto con una identificación de cinco sectores clave sobre los que la UE tiene que reducir su dependencia estratégica: materias primas, semiconductores, salud, digital y alimentación, en aras de construir una base económica más sólida (Consejo Europeo, 2022a).

La “Europa geopolítica” que ha eclosionado con el 24-F y los vientos bélicos que se han agitado dejan patente una voluntad por parte de los líderes europeos de gastar “más y mejor” en el ámbito de la defensa, y avanzar en la históricamente más rezagada cooperación europea en defensa. Como sucedió en otros momentos históricos del proceso de integración europeo, parece percibirse un cierto consenso que invita a aprovechar el impulso, porque los costes de la “no Europa” en materia de defensa están viéndose con más claridad (Borrell, 2022b). Sintomático de este clima es que se haya roto incluso algún “tabú” que la UE no había asumido históricamente, como el uso del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEP) para proporcionar material bélico ofensivo a Ucrania.

### **3. Una lectura restringida: ¿dónde queda la “otra relación transatlántica” en el impulso estratégico?**

La invasión de Ucrania por parte de Rusia se produjo en un contexto en el que la mayoría de los países europeos se encontraban inmersos en dos procesos de reflexión que, al mismo tiempo que recogen su lectura del entorno internacional desde un prisma de seguridad y defensa, sirven para orientar sus acciones en esta materia a corto y medio plazo. El primero de ellos se inscribe en el marco de la UE y se ha desarrollado durante dos años, como una iniciativa alemana que se abrió paso en junio de 2020 y se prolongó hasta marzo de 2022: la Brújula Estratégica (Strategic Compass). Por otro lado, y habiéndose solapado durante algunos meses, conviene no perder de vista la revisión y actualización del Concepto Estratégico para el periodo 2021-2030 que está llevando a cabo la Organización del Tratado del

Atlántico Norte (OTAN), y en la que el grueso de la alianza lo conforman países europeos, junto con Estados Unidos y Canadá. Este último documento aún en proceso de elaboración y debate se aprobará durante la Cumbre de Madrid prevista para julio de 2022. En ambos casos, por su carácter estratégico, merece la pena preguntarse qué rol ocupa América Latina en esta reflexión, es decir, dónde queda la “Otra relación transatlántica”.

Como ha señalado el AR-VP, Josep Borrell, la Brújula Estratégica debe servir para que la UE, a través de sus Estados miembros, definan con claridad cuáles son las prioridades y dónde son capaces los europeos de marcar las diferencias hasta 2025-2030 con metas concretas, máxime tras lo acontecido el 24-F. Como apuntan algunos analistas, lo más importante de este ejercicio de la Brújula Estratégica serán los resultados tangibles que genere a corto plazo, puesto que Europa se encuentra ante el reto más importante que atraviesa su seguridad en décadas (Fiott, 2022).

Asumiendo que no hay capacidad por parte de la UE para estar presente en todos los lugares con la dimensión requerida, es preciso mejorar la dirección político-estratégica, lo que conlleva una priorización, además de la acomodación de las diferentes culturas estratégicas de los respectivos Estados miembros. Todo ello para que se pueda articular una cultura estratégica común de escala europea que permita implementar los lineamientos acordados de forma más operativa y eficaz. Por ello, este proceso que no reemplaza la EUGS-2016, sino que la precisa y desarrolla, arrancó en 2020 y está siendo liderado por parte de los Estados miembros, mientras el AR-VP y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) se limitan a ejercer un rol de *penholders* y dar apoyo (Fiott y Theodosopoulos, 2020).

Existe un cierto consenso en que este ejercicio debe permitir articular con un sentido de propósito compartido los importantes desarrollos que ha tenido el pilar de defensa en el último lustro, entre los cuales se pueden destacar la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, por sus siglas en inglés), el FED o la Revisión Anual Coordinada de Capacidades (CARD), entre otras. A su vez, el propósito no deja de ser el aterrizaje de lo que se entiende por autonomía estratégica en este ámbito, proporcionando con ello una batería de indicadores tangibles para medir el nivel de ambición alcanzado (Novaky, 2020). Además, en aras de mejorar la implementación, la Brújula Estratégica incluye una iniciativa de intervención rápida en todo el espectro de acciones previsto por los tratados de la UE que, a diferencia de los intentos anteriores, cuenta con un enfoque modular —definido por escenarios concretos y acompañado de entrenamientos conjuntos—, y con directrices claras para que, en función de la misión, se determine el tipo y el tamaño de la fuerza (Borrell, 2021b).

Ahora bien, desde esta lectura restringida apegada a la dimensión de defensa, es donde las dependencias de la UE y sus Estados miembros son mayores respecto a terceros. Concretamente con un país, Estados Unidos, que proporciona en torno al 50% de los equipamientos y capacidades esenciales para las misiones, al punto de 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 (AAR, por sus siglas en inglés), municiones de precisión guiada (PGM); inteligencia, vigilancia y reconocimiento (ISR); eliminación de defensa aérea enemiga (SEAD); control y comando (C2), defensa aérea y ciberseguridad. Así, iniciativas como la PESCO tienen un carácter aún modesto y avanzan lentamente para cubrir estas vulnerabilidades e, incluso asumiendo que los europeos cumplieran con sus compromisos de aquí a 2035, se estima que estos seguirían dependiendo de Estados Unidos para un tercio de las capacidades militares críticas (Billion-Galland y Thomson, 2018).

En ese sentido, es sintomático que, tras la tensión que generó para Francia el lanzamiento de la iniciativa AUKUS —acordada en secreto entre Australia, Reino Unido y Estados Unidos, y que cancelaba un

importante contrato de venta de submarinos—, se aprovechara la ocasión por parte de Macron para revitalizar el discurso en torno a la autonomía (y soberanía) estratégica en la UE (FT, 2021a). Ahora bien, los intereses militares franceses desplegados en operaciones en el exterior, como el Sahel, y sus dependencias con respecto a Estados Unidos, obligan a ponderar la retórica frente a los vínculos de facto<sup>3</sup>. De ahí que algunos expertos insistan en dejar atrás los debates conceptuales estériles, calificados incluso de “tóxicos”, y se abogue por asumir en primer lugar las crecientes dependencias entre países europeos y con terceros (Major y Mölling, 2020).

A través de iniciativas como la PESCO que se han ido impulsando en los últimos años, se han aprobado 47 proyectos de cooperación entre países europeos para reducir estas brechas de capacidades, al mismo tiempo que se mejora la base industrial europea, y 26 de ellos se espera que hayan dado resultados concretos durante el periodo 2021-2025. No obstante, como ha revelado el primer informe elaborado en el marco del CARD, la defensa europea adolece aún de fragmentación, duplicación y un compromiso insuficiente en aspectos operacionales. Como recuerda Borrell para ilustrar estas falencias en materia de capacidades, Europa tiene 30 tipos distintos de buques de guerra y 16 tipos de tanques, mientras que Estados Unidos —primera potencia militar— tiene cuatro y uno, respectivamente (EurActiv, 2021).

Tampoco cabe perder de vista que la autonomía política y operacional exige asimismo una autonomía industrial en el ámbito de la defensa. A pesar de los avances que han supuesto algunas de las iniciativas ya mencionadas (PESCO, FED, CARD) para el impulso a una base industrial europea, en esta cuestión se ha observado con más fuerza la ambivalencia de Estados Unidos respecto a la autonomía estratégica, en especial en lo que respecta a la participación exclusiva en estos proyectos europeos de empresas de los Estados miembros, que no afecta a las licitaciones nacionales. A este respecto, incluso llegó a haber un intercambio de misivas entre responsables comunitarios y estadounidenses, y desde la UE se tuvo que recordar que el marco de licitación y compra europeo en el ámbito de la defensa es más abierto y competitivo que el mercado de adquisiciones estadounidense. Incluso se hicieron públicos unos datos que corroboran que la balanza comercial en defensa es favorable a Estados Unidos: con estimaciones que fijan en un 81% el valor de los contratos que copa este país en Europa, mientras las industrias europeas en Estados Unidos solo logran el 19% del valor total de los contratos de su industria de defensa (*El País*, 2019).

Por otro lado, en paralelo a la Brújula Estratégica y en el marco de la reflexión promovida por parte de la nueva Comisión para alcanzar una mayor autonomía estratégica, cabe mencionar el debate suscitado sobre el método para la toma de decisiones. Se trata de agilizar este proceso para las competencias que se inscriben en la PCSD y la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), regidas en ambos casos por lógicas intergubernamentales que, de acuerdo con los tratados vigentes, tienen el requisito de la unanimidad. Ante la lentitud y la parálisis que genera, se ha recuperado por parte del AR-VP —encomendado por la propia presidenta de la Comisión— explorar todas las disposiciones que contemplan los tratados, entre las cuales se incluye la votación por mayoría cualificada (QMV, por sus siglas en inglés) para las cláusulas pasarela (*passerelle clauses*) y la abstención constructiva (Borrell, 2020b). Este debate, que no es nuevo en el proceso de integración europeo, ha sacado a relucir alguna tensión entre instituciones

---

<sup>3</sup> El desencuentro sobre el lanzamiento de la iniciativa AUKUS y la cancelación del contrato de submarinos por parte de Australia se produjo en paralelo a la presentación de la estrategia europea para el Indo-Pacífico y otra noticia clave para los intereses militares franceses en el Sahel: el asesinato del líder del Estado Islámico del Gran Sáhara, Walid al-Sahrawi, por parte de sus tropas en el marco de la Operación Barkhane. Una misión liderada por Francia, aunque dependiente de las capacidades desplegadas por Estados Unidos para ello, como aviones de transportes para el apoyo logístico, drones de vigilancia y reconocimiento, los servicios de inteligencia para el rastreo de objetivos y el reabastecimiento de aviones KC-135 (FT, 2021b).

comunitarias, ya que el presidente del Consejo, Charles Michel, se ha mostrado por su parte más inclinado a mantener el criterio de la unanimidad, mientras el Parlamento Europeo se ha alineado con la Comisión y ha apoyado de forma constante el mayor uso de la QMV (Consejo de la Unión Europea, 2020; Latici, 2021).

En lo que afecta al proceso de definición de la Brújula Estratégica propiamente, este arrancó durante la presidencia alemana del Consejo en 2020 y se ha organizado en tres etapas: en primer lugar, se llevó a cabo un análisis de las amenazas y riesgos a través de los servicios de inteligencia de los 27 Estados miembros, en coordinación con el Centro de Inteligencia de la Unión Europea (EU INTCEN), para que estuviera listo para su presentación durante la reunión de ministros de Defensa de la UE, que tuvo lugar en noviembre de 2020<sup>4</sup>. Posteriormente, y con el impulso de la presidencia del Consejo portuguesa, se dio paso al diálogo estratégico, estructurado para identificar vacíos de capacidades, y definir objetivos claros y realizables. Por último, se llegó a la negociación final y la adopción de las prioridades por parte de los Estados miembros durante la presidencia francesa del Consejo Europeo, marcada por la invasión de Ucrania y aprobada finalmente en el Consejo Europeo del 24 de marzo (Consejo Europeo, 2022b). En ese sentido, cuatro son los ejes que estructuran la Brújula Estratégica, vinculados con los cuatro ejes de la política de seguridad y defensa de la UE —actuar, proteger, invertir y asociarse—, para los cuales se están acotando las prioridades, objetivos y políticas para implementar: i) gestión de crisis, ii) resiliencia, iii) desarrollo de capacidades y iv) alianzas.

Atendiendo a este último aspecto, relativo a las alianzas, y que implica de forma más directa a las relaciones con otros socios, merece la pena apreciar el rol periférico que, en línea con la EUGS-2016, ocupa América Latina para la UE. Tal y como se observa en la Tabla 1, este tipo de documentos obligan a priorizar el nivel de importancia que tienen las relaciones desde el prisma de seguridad y defensa, y, del mismo modo que Estados Unidos y la OTAN ocupan el primer lugar, América Latina es el último grupo de países mencionado en el eje dedicado a las alianzas. Además, si bien para otras regiones se apuesta por la colaboración multilateral a través de organizaciones regionales (Unión Africana, ASEAN, GCC, Liga Árabe), en el caso latinoamericano se opta únicamente por un marco bilateral, y queda como la única región que no se toma en consideración, junto con Oceanía (SEAE, 2021).

Más allá de la posición relativa que la UE otorga a América Latina, en línea con el escaso interés que despierta la región para los socios comunitarios, la mención a la región en la Brújula Estratégica se limita a un párrafo que insiste en los lazos históricos y culturales compartidos, así como al multilateralismo basado en principios y valores comunes. En clave de riesgos, se destacan los desequilibrios socioeconómicos que han visibilizado la pandemia y que, en algunos casos, amenazan la estabilidad política. Asimismo, merece la pena mencionar la preocupación que generan la fragilidad centroamericana y la crisis persistente en Venezuela, al contribuir a la división regional y la presión migratoria, lo que alimenta los retos frente al crimen organizado y los peligros para los esfuerzos en aras de alcanzar la paz en Colombia<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> El documento recibió los *inputs* pero no se sometió a votación.

<sup>5</sup> Concretamente, se señala lo siguiente: “Finally, with Latin America we share deep historical and cultural ties, as well as a commitment to multilateralism based on common fundamental principles and values. Nevertheless, the Covid-19 pandemic has brought to the fore socio-economic imbalances in a number of Latin American countries and, in some cases, threatened political stability. A fragile Central America and a persistent crisis in Venezuela contribute to regional divisions and strong migratory pressures, fuelling further drug related organised crime challenges and endangering peace efforts in Colombia” (SEAE, 2021: 6).

**TABLA 1. Listado de las alianzas multilaterales y bilaterales que recoge la Brújula Estratégica**

	Multilateral	Bilateral
1	OTAN	Estados Unidos
2	ONU	Canadá y Noruega
3	UA	Reino Unido
4	OSCE	Turquía
5	ASEAN	Balcanes occidentales
6	GCC / Liga Árabe	Socios del Este (Georgia, Ucrania, Moldavia)
7		Vecindad sur
8		Socios africanos
9		Indo-Pacífico
10		América Latina

Fuente: Elaboración propia a partir de Consejo Europeo (2022b).

Sin duda, el énfasis en materia de seguridad por parte de la UE está en el “arco de inestabilidad”, también denominado “flanco Este” (Vecindad oriental) y “flanco Sur” (Magreb, Sahel y Cuerno de África), como queda patente en el historial y la presencia de las operaciones desplegadas en el marco de la PCSD. No obstante, la creciente competición estratégica global está revitalizando alianzas con organismos regionales más políticas basadas en valores e intereses compartidos (*like-minded*) y globales, en las que América Latina encajaría por sus múltiples vínculos con la UE. Así, parece que la Brújula Estratégica pretende trascender el modelo único de partenariados de la PCSD (CSDP parnterships) que se limitaba a un enfoque común para las misiones y operaciones en el marco de la PCSD, apostando por asociaciones más flexibles y variadas en áreas como la formación, la interoperabilidad, el intercambio de información, la diplomacia de defensa o las alianzas tecnológicas (Fiott y Lindstrom, 2021).

Sin dejar de reconocer que la crisis del regionalismo latinoamericano no ha ayudado a este momento de reimpulso estratégico, dado que el “vaciamiento latinoamericano” ha dejado huérfana de *actorness* a la región en materia de seguridad y defensa, sí se echa en falta el acervo perdido en clave suramericana que brindaba la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Tal y como se destacó en trabajos previos, la apuesta por acuerdos marco de gestión de crisis por parte de la UE con Chile o Colombia, con un componente más reputacional que de carácter operativo y efectivo, no contribuía a reforzar un organismo de cooperación subregional que contaba con unos ejes de cooperación incipientes —industria de defensa, formación y capacitación, operaciones en el exterior, recursos naturales estratégicos— que facilitarían la cooperación y coadyuvarían a las respectivas autonomías de ambas regiones (Sana-huja y Verdes-Montenegro, 2015). Por otro lado, tampoco puede obviarse que, si bien tuvo avances importantes en materia de cooperación regional en materia de defensa, esta experiencia suramericana adoleció de un ensimismamiento que condicionó sus vínculos con otras regiones, como en este caso la UE (Verdes-Montenegro, 2018).

Transcurridos ya algunos años de parálisis que ha dejado inoperante a la UNASUR, cabe preguntarse en qué medida pueden influir en Chile y Colombia los cambios políticos internos que se están registrando, como el que ya se ha producido en el primer país, tras la victoria de Gabriel Boric, o ante una posible victoria de Gustavo Petro en las presidenciales, favorito en los sondeos. Y ello en tanto pueden reorientar sus políticas exteriores y alianzas, como, a la inversa, ser objeto de un trato diferenciado y un menor interés por estrechar vínculos en materia de seguridad y defensa por parte de los socios comunitarios.

Respecto a los instrumentos y recursos disponibles, el FEP, aprobado hace apenas un año (22 de marzo de 2021), integra el mecanismo Athena para la financiación de las operaciones en el marco de la PCSD y el Fondo de Apoyo a la Paz para África, con un monto equivalente a 5.000 millones de euros para el periodo 2021-2027. Con ello, no solo se aúna ambos instrumentos, sino que, en su nuevo formato FEP, la contribución común deja de ser minoritaria (en torno al 5%-10%), y abarca la totalidad del fondo. Además, este fondo tiene repercusiones para las relaciones birregionales con América Latina ya que su alcance geográfico se extiende y puede financiar operaciones militares de apoyo a la paz y de medidas de asistencia para países socios en cualquier lugar del mundo (Consejo de la UE, 2021). Como se advertido en algún trabajo, no obstante, y al calor de algunas polémicas que ha levantado su uso en Ucrania a la hora de financiar la donación de armamento ofensivo, sería oportuno redirigir el FEP al Marco Financiero Plurianual para que pueda ser objeto de escrutinio por el Parlamento Europeo y fortalecer la legitimidad democrática en su uso (Macchiarini, 2022).

Finalmente, en el marco de la OTAN, como se ha adelantado, se está produciendo igualmente un proceso de revisión de los desafíos y amenazas de la alianza que concluirá con el nuevo Concepto Estratégico 2021-2030, durante la cumbre que se celebrará en Madrid, prevista para el 29 y 30 de junio de 2022. El debate como tal se abrió ya tras la cumbre de Londres de diciembre de 2019, en la que el secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, lanzó la agenda “OTAN 2030” para lograr una alianza lista, fuerte y unida de cara a la creciente competencia global y a unas amenazas más impredecibles. Esta agenda, tras un periodo de consultas con los propios países aliados, expertos independientes y otros actores (privados, parlamentarios, sociedad civil, etc.), se tradujo en nueve propuestas que fueron respaldadas por los miembros de la alianza durante la cumbre de Bruselas celebrada en 2021. Entre ellas, figura la adopción del nuevo Concepto Estratégico en la cumbre prevista para 2022 (propuesta 9) y una mención a América Latina y la UE en la propuesta 5, como socios de ideas afines (*like-minded*) que, junto con otras regiones y organizaciones internacionales, fortalezcan sus vínculos con la OTAN para preservar un orden internacional basado en normas (OTAN, 2021).

Es inevitable, como apunta alguna experta, que en el marco de la profundización en la cooperación entre la UE y la OTAN tome forma una división del trabajo tanto a nivel regional como funcional (Kunz, 2021). Cabría preguntarse si, aprovechando la ventana de oportunidad que ofrecen ambos procesos de reflexión de carácter estratégico —Brújula Estratégica para la UE y Concepto Estratégico para la OTAN—, no podría plantearse un fortalecimiento de la cooperación con América Latina en esta materia, y que la UE quedara como el actor apropiado para dinamizarlo. La reflexión correspondiente va a afectar también a los socios internacionales de la OTAN (PAG, por sus siglas en inglés), con Colombia como único caso latinoamericano. A este respecto, como se apunta en otro trabajo, con moderada compatibilidad y oportunidad, al no contribuir a la estrategia en el Indo-Pacífico que cobra protagonismo para Estados Unidos (Grgic, 2021), y con un escenario de cambio político en ciernes que abre interrogantes sobre sus futuros socios y la propia percepción que genera como aliado.

En todo caso, no deja de ser paradójico que —mientras la discusión en ambos foros (UE y OTAN) sobre la necesidad de un enfoque más global y con socios y organizaciones internacionales de ideas afines (*like-minded*) gana fuerza— el foco e interés hacia América Latina a este respecto sea marginal. Más

allá de los valores compartidos siempre enunciados, según demuestran los principales indicadores sobre democracia desde hace años, como el *Democracy Index* (EIU, 2022), y a pesar de la erosión y la desafección que se aprecia a escala global, ninguna otra región se aproxima al apoyo y simpatía que se registran en América Latina.

#### 4. Una lectura ampliada: una oportunidad para revitalizar la asociación estratégica birregional

Como se ha señalado, la irrupción de la pandemia de COVID-19 y el patrón de interrupciones de las cadenas de suministro globales que se está registrando en los últimos años (Agnew, 2022) —desde la guerra comercial Estados Unidos-China pasando por el bloqueo del canal de Suez<sup>6</sup>— ha abierto paso a una comprensión ampliada de la autonomía estratégica con una agenda que toma en consideración otras dimensiones que van más allá de la militar. Esta lectura multidimensional en aras de una mayor resiliencia de las sociedades europeas, además, está estrechamente vinculada con el plan de transformación que ha aprobado la UE para los próximos años en torno a la transición digital y ecológica. Ambas transiciones, en ese sentido, son ejes estructurales del plan de recuperación y resiliencia que ha emprendido la UE a través del fondo *NextGenerationEU* tras el impacto socioeconómico que ha generado la pandemia.

Entre los principales retos que conlleva la apuesta por estas transiciones, denominadas en la jerga comunitaria “transiciones gemelas” (*twin transitions*), y sus interrelaciones con la autonomía estratégica, cabe destacar el recelo a dejar atrás la dependencia en combustibles fósiles para pasar a depender ahora de materias primas críticas (MPC). Como viene advirtiendo la Agencia Internacional de la Energía (AIE) a través su *World Energy Outlook*, existe un desajuste entre las metas del Acuerdo de París y la disponibilidad de los minerales esenciales para cumplirlas (AIE, 2021). De este modo, si el Pacto Verde Europeo ya advertía de los riesgos, la nueva estrategia industrial de la UE reconoce directamente que el acceso a los recursos es una cuestión de seguridad estratégica para el éxito de las transformaciones hacia una descarbonización productiva.

Para la relación de la UE con América Latina, la mayor demanda de este tipo de materias y su carácter estratégico se ilustra con los casos más sintomáticos del litio y el niobio: componentes esenciales para la producción de baterías eléctricas y de alta tecnología, como condensadores y superconductores, importados respectivamente en un 78% de Chile y un 85% de Brasil (Comisión Europea, 2020)<sup>7</sup>. Tampoco puede perderse de vista el peso del cobre que copan en buena medida Chile, Bolivia y Perú, o la bauxita y el mineral de hierro en el caso de Brasil. A su vez, los países europeos también son proveedores de MPC, como el estroncio (en España) o el hafnio (en Francia), además de cobalto, bauxita, berilio, bismuto, galio, germanio, indio o borato, sumados a yacimientos potenciales detectados a través del programa Copernicus.

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 son que podría multiplicarse prácticamente por diez, pasando de las 43.000 toneladas de 2017 a las 415.000 en 2050. Por ello, se entiende que los MPC pueden ser objeto de posibles tensiones y desabastecimientos en los próximos años y, al mismo tiempo, una oportunidad para los países que los atesoran, ya que, si pueden

<sup>6</sup> En alusión al bloqueo que se produjo en dicho canal después de que, en marzo de 2021, el *Ever Given*, portacontenedor taiwanés con bandera panameña, encallara e impidiera el tráfico marítimo en una ruta clave del comercio mundial.

<sup>7</sup> Otros CRW que afectan a la UE, aunque fuera de su relación con América Latina, son el caso de las tierras raras (importadas desde China por la UE en un 98%), el borato (en un 98% de Turquía) y el platino (en un 71% por África del Sur).

industrializar esos sectores y aportarles mayor valor agregado, podrían beneficiarse de las transiciones en marcha.

Como ha plasmado la UE en distintos documentos sobre la cuestión, lo ideal es que no exista una dependencia de ningún país ni proveedor superior al 33%, y por ello, además de poner en marcha un Plan de Acción sobre los MPC y revisar su estrategia industrial —aprobada de forma previa a la pandemia y revisada a raíz de las falencias observadas—, se ha tratado de identificar en qué ámbitos hay mayores riesgos, y con qué países, además de determinar los sectores y ejes clave.

Respecto a esto último, tal y como ha explicitado la Comisión Europea, lograr una UE con capacidad y libertad para actuar pasa por reforzar su autonomía estratégica abierta, que se articula en torno a diez ejes: i) asegurar un sistema de alimentación y salud sostenible y resiliente, ii) garantizar energía descarbonizada y accesible, iii) fortalecer la capacidad en la gestión de datos, IA y tecnologías disruptivas, iv) garantizar y diversificar el suministro de materias primas críticas, v) asegurar el liderazgo a la hora de configurar los estándares globales, vi) construir un sistema económico y financiero resiliente y preparado para los retos futuros, vii) desarrollar y retener las habilidades y talentos que responden a las ambiciones de la UE, viii) fortalecer las capacidades en seguridad y defensa, y el acceso al espacio, ix) trabajar con socios globales para promocionar la paz, la seguridad y la prosperidad para todos y x) fortalecer la resiliencia de las instituciones (Comisión Europea, 2020a). Estos diez ámbitos abren un espacio para el diálogo de políticas entre la UE y América Latina en aras de una convergencia regulatoria entre ambos espacios que deja espacio para desplegar el denominado “Efecto Bruselas”<sup>8</sup>.

Por su parte, en lo que respecta al diagnóstico de las dependencias estratégicas de la UE, y en el marco de renovación de la estrategia industrial de la UE, el 5 de mayo de 2021 la Comisión hizo público un estudio sobre dependencias estratégicas y capacidades. Con un análisis de más de 5.000 bienes que importa la UE, se observó que en 137 de ellos hay una alta dependencia de terceros países. Por países de los que depende en mayor medida la UE, en orden de mayor a menor, figuran China (que representa alrededor de la mitad de esos productos), Vietnam y Brasil. Los principales sectores en los cuales se constatan estas dependencias externas son los ecosistemas de la industria de energía intensiva —materias primas y procesadas, y químicos—, algunos productos de la industria farmacéutica, así como los mencionados componentes clave para la transición digital y ecológica.

Por ello, lejos de aspirar a una autosuficiencia, detrás de la búsqueda de una mayor autonomía estratégica abierta —aunque a veces también se enmarque como soberanía o resiliencia— la pretensión es, según el comisario Thierry Breton, “la de tener opciones, contar con alternativas, que exista una competencia. Evitar las dependencias forzosas, tanto en el plano económico como geopolítico” (Breton, 2020). O, lo que es lo mismo, que impere la libre competencia frente a mercados cautivos de lógicas monopolísticas o cartelizadas, dado que la apertura (*openness*) estimula la prosperidad, el dinamismo y la estabilidad. Por ello, dentro de la estrategia para lograr una mayor diversificación de proveedores de este tipo de MPC y garantizar el suministro, además de una apuesta por una mayor industrialización, extracción y reutilización (circularidad) ad intra, hacia fuera la Comisión está desarrollando asociaciones estratégicas internacionales para materias primas fundamentales que no se encuentran en Europa.

<sup>8</sup> El “Efecto Bruselas” o poder regulatorio de la UE, popularizado por Anu Bradford, se entiende como la habilidad de la UE para influir en la regulación de distintas dimensiones normativas a escala global, sin coerción ni cooperación, sino gracias a la difusión de regulaciones por medio de mecanismos de mercado. Al regular la UE su mercado único, por su peso de acuerdo con su renta per cápita, así como sus estándares más elevados, las multinacionales tienden a incorporarlo para el conjunto de su actividad a escala internacional para evitar mayores costes de transacción que se derivarían del cumplimiento de distintas regulaciones (Bradford, 2020).

Estas asociaciones estratégicas ya se han empezado a tejer en formato piloto desde 2021 con Canadá y hay contactos abiertos con algunos países africanos y de la vecindad; así, es de esperar que la revitalización de la asociación estratégica entre la UE y América Latina integre esta problemática en futuros encuentros birregionales. Como con el resto de socios, la Comisión debe articular esta asociación de acuerdo con principios de transparencia y unas prácticas de minería sostenibles y responsables. En esta materia, es de celebrar que una iniciativa más avanzada, como la Alianza Europea para las Materias Primas (ERMA, por sus siglas en inglés), centrada en primera instancia en las necesidades más urgentes —como el suministro de tierras raras para imanes y motores, baterías y pilas de combustible— ya haya incorporado a empresas latinoamericanas, como las brasileñas CBMM o Aurum Assets S. A., o la chilena BioLantánidos. Es de esperar que, por su carácter inclusivo, se puedan incorporar igualmente otros actores relevantes, como entidades públicas, centros de investigación, universidades, ONG, instituciones financieras, sindicatos o asociaciones (ERMA, 2021).

Estas alianzas con América Latina son el espacio propicio para revitalizar la asociación estratégica birregional, conectando las necesarias “alianzas verdes” que se derivan del Pacto Verde Europeo, con aquellas que se precisan para responder a la necesaria autonomía estratégica. Tras la invasión rusa de Ucrania a partir del 24-F y la mayor conciencia de la dependencia energética que arrastra la UE, parece vislumbrarse una convergencia de ambos ejes (Sanahuja, 2022). El plan REPowerEU que impulsó la Comisión en marzo de 2022 como respuesta aspira a desacoplar a la UE de su dependencia energética con Rusia gracias a una reducción de dos tercios de sus importaciones de gas con ese país (McWilliams *et al.*, 2022).

Esto supone un ímpetu renovado hacia las renovables a medio plazo, y un costoso reajuste de proveedores a corto plazo, aparte de más contaminante y nocivo al reorientarse hacia gas natural licuado (GNL) extraído con métodos de fracturación hidráulica (*fracking*). Será preciso, pues, atender hasta qué punto este ímpetu por las renovables se confirma, de forma que los imperativos de seguridad energética no eclipsen los objetivos de descarbonización. Tampoco se puede desatender el uso de la política energética por parte de la UE como herramienta activa de influencia externa ni los efectos nocivos que puede tener para terceros países, y por lo tanto en agregado. Con la subida en los precios del gas natural que está produciendo la guerra en Ucrania, se está advirtiendo una apuesta renovada por el carbón, al ser un recurso más económico a la par que menos sostenible.

Se abre en definitiva un nuevo ciclo de una UE geopolítica y para la autonomía estratégica, con nuevas oportunidades de cooperación y de rearticulación de lazos con América Latina. Una herramienta indispensable, en este aspecto, es la red de Acuerdos de Asociación que se ha articulado a escala birregional en las últimas dos décadas. Lejos de entenderse como meros acuerdos de libre comercio, estos tienen un marcado carácter geopolítico que no puede perderse de vista, con un importante potencial para abrir un espacio compartido de diálogo de políticas, así como de convergencia regulatoria para el cambio de los modelos de producción y consumo (Sanahuja, 2021b; Sanahuja y Rodríguez, 2021). Igualmente, merece la pena atender a buenas prácticas en el ámbito birregional que han sido capaces de abordar problemáticas de interés compartido y que se inscriben en una lógica de autonomía estratégica. A continuación, se analizará una de ellas: la iniciativa BELLA.

#### **4.1. BELLA: un ejemplo paradigmático de la autonomía estratégica abierta**

Como ha apuntado José Antonio Sanahuja, una UE geopolítica que anhela una mayor autonomía estratégica conlleva una implicación constructiva hacia América Latina, junto con la promoción de coaliciones flexibles, abiertas y efectivas. Tres son, según este, los ejemplos de una actuación más autónoma y flexible por parte de la UE, o lo que es lo mismo, de muestras incipientes de la Doctrina Sinatra en América Latina: i) el tradicional rechazo de las sanciones de la Ley Helms-Burton contra

Cuba; ii) la posición de la UE en la crisis en Venezuela, y iii) la actuación coordinada de los Estados miembros de la UE que son parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), impulsada por el AR-VP, con motivo de la elección de un nuevo director del organismo. Esto último a raíz de la decisión que adoptó la Administración Trump de romper la regla no escrita que otorga dicho puesto a un candidato procedente de un país latinoamericano (Sanahuja, 2021a).

En este trabajo, además, se quiere destacar otra iniciativa que puede alinearse dentro de la cooperación UE-América Latina desde una perspectiva de autonomía estratégica, aunque su origen sea previo a la propia agenda de la UE: el programa Building the Europe Link to Latin America (BELLA), que conecta ambas regiones a través de un cable submarino. Dicho programa, que da continuidad al estudio Europe Link to Latin America (ELLA) que se inició en 2011, ha habilitado el sistema de cable submarino de última generación EllaLink con 6.000 km de extensión que conecta la UE, desde Sintra —con interconexión previa en Lisboa y Madrid— hasta América Latina, vía Fortaleza (Brasil), con interconexiones interoceánicas previstas con Guayana Francesa, isla de Madeira, islas Canarias y Cabo Verde, así como terrestres con otros nodos como Marsella en el caso europeo, y latinoamericanos como Sao Paulo, Porto Alegre, Buenos Aires, Santiago, Bogotá y Lima.

Dicho programa viene acompañado de un derecho irrevocable de uso (IRU, por sus siglas en inglés) para una red birregional de investigación y educación que se beneficiará de una menor latencia para los proyectos conjuntos (estimado en menos del 50%), logrando así una mayor velocidad para el trabajo en remoto en ámbitos que demandan grandes volúmenes de datos, como la astronomía, la física de partículas y de altas energías, o la observación de la tierra. Esta red está compuesta de seis redes de investigación europeas —DFN (Alemania), FCT/FCCN (Portugal), GARR (Italia), RedIris (España) y RENATER (Francia)— y cinco latinoamericanas —CEDIA (Ecuador), RENATA (Colombia), REUNA (Chile) y RNP (Brasil)— lideradas en el primer caso por GÉANT, como consorcio europeo, y la RedClara, conformada por once redes nacionales latinoamericanas que vinculan a más de 2.000 instituciones educativas y científicas en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Uruguay (RedClara, 2021).

Conviene tener presente que los cables submarinos de comunicaciones son una infraestructura crítica, ya que el 97% del tráfico mundial de comunicaciones, lejos de realizarse por satélite o vía aérea, se desplaza bajo el océano. Estos cables cuentan con un importante componente geopolítico, puesto que su ausencia puede generar vulnerabilidades y dependencias hacia terceros países sobre los estándares regulatorios, como en materia de protección de datos. En el caso de la UE y América Latina, es el segundo cable que se habilita entre ambas regiones, puesto que existe un antecedente, el Atlantis-2 entre Argentina y Portugal. Sin embargo, por su capacidad bruta (40 Gigabits por segundo), queda ya limitado para transmisiones de voz y no bastaba para dar respuesta al mayor número de usuarios y las tecnologías que han irrumpido desde entonces, que demandan una capacidad mayor, lo que a la postre hacía depender para la interconexión de ambas regiones de infraestructuras que pasaban por Estados Unidos.

Esta iniciativa, que tiene, como se ha señalado, un importante componente en ciencia e investigación no deja de ser un ejemplo paradigmático de lo que en el Latin American Economic Outlook (OCDE, 2021) —no sin ciertos paralelismos con la “economía de misión” que promueve la economista Mariana Mazzucato (2021)— ha denominado alianza internacional orientada por una misión (*mission-driven international partnership*). Así, el programa cuenta con un enfoque multidimensional que trasciende el científico-educativo y atesora también un componente geopolítico. Ha requerido de una aproximación *whole of government* que apuesta por una colaboración intersectorial —tres direcciones generales de la UE han estado implicadas: Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías (DG-CONNECT), Asociaciones Internacionales (antes DG-DEVCO, hoy DG-INTPA) y la Dirección General de Industria de

Defensa y Espacio (DG-DEFIS)— y público-privada (el consorcio EllaLink). Todo ello con un horizonte de largo plazo, si se atiende a los 25 años de vida útil que se prevén para el proyecto. Su construcción se inició en 2018 y se inauguró en 2021, con un coste estimado en 40 millones de euros, de los cuales 25 son provistos por la UE y el resto por la comunidad de redes latinoamericanas, incluyendo contribuciones en especie por medio de sus infraestructuras que equivalen a 25 millones de euros (programa BELLA, 2021). Cabe recordar, asimismo, que la puesta en marcha de este programa fue la única mención por parte de la presidenta Von der Leyen a América Latina durante su discurso sobre el estado de la Unión de 2021<sup>9</sup>.

Por el momento que atraviesa el regionalismo latinoamericano, fuertemente debilitado y llegando incluso a calificarse de “vaciamiento” (González *et al.*, 2021) —entre otros motivos, por la polarización que ha sufrido la región con el consecuente bloqueo de cualquier iniciativa de carácter político—, parece oportuno plantearse un programa de cooperación con un componente más funcional, técnico y pragmático (Ruano y Saltalamacchia, 2021; Nolte, 2021). Por ello, una cooperación interregional que siga el ejemplo del programa BELLA puede interpretar adecuadamente el momento político latinoamericano, al mismo tiempo que ayuda a fortalecer las autonomías respectivas y la cooperación en su conjunto. En esta línea, una iniciativa a explorar sería la difusión y el aprovechamiento de datos que proporciona el programa Copernicus, a través de plataformas como la Academia Copernicus, y llegando incluso a valorarse una cooperación más estrecha que permita incrementar el conocimiento y la monitorización de los recursos naturales de la región, así como la gestión ambiental.

## 5. Reflexiones finales: coopera o depende

Si inicialmente la autonomía estratégica se abrió paso en el ámbito de la seguridad y la defensa, fruto de los cambios en el entorno internacional y la inestabilidad en las fronteras este y sur de la UE, una disrupción como la de la pandemia ha ampliado las dimensiones consideradas. Por ello, este trabajo ha abordado las dos aproximaciones que operan de la autonomía estratégica en el ámbito de la UE: restringida y ampliada. Cada una cuenta con características distintas, tal y como se apunta en la Tabla 2; el propio rol e importancia que ocupa América Latina en las relaciones exteriores y de cooperación de la UE varía ostensiblemente.

Desde la lectura restringida apegada a la dimensión de defensa, es donde las dependencias de la UE y sus Estados miembros son mayores respecto a terceros, concretamente en sus relaciones con Estados Unidos, que cubre buena parte de los cuellos de botella y los vacíos existentes en la defensa europea. Desde esta perspectiva, el lugar en el que queda América Latina es periférico, en línea con la EUGS-2016, y tal y como se ha plasmado en el Strategic Compass. En este documento, publicado en marzo de 2022 tras dos años de debate y deliberación por parte de los Estados miembros y el SEAE, América Latina es el último grupo de países mencionado en el eje dedicado a las alianzas, y en su caso, a diferencia del resto de regiones, salvo Oceanía, se opta únicamente por un marco bilateral. Se echa en falta, por tanto, una mayor atención a América Latina, y la oportunidad perdida de desplegar una cooperación más estrecha desde esta mirada, teniendo en cuenta que la región latinoamericana se alinea con la apuesta por alianzas más globales y afines (*like-minded*), gracias al sostén que habilitan instrumentos como el FEP.

---

<sup>9</sup> Concretamente, las palabras de Von der Leyen fueron las siguientes: “¡Nosotros [la Unión Europea] queremos crear vínculos y no dependencias! Y sabemos cómo pueden funcionar estas. Desde este verano, un nuevo cable submarino ha conectado Brasil y Portugal” (traducción propia) (Comisión Europea, 2021b).

Por su parte, desde una aproximación ampliada o de “autonomía estratégica abierta” se responde a una tensión distinta, en este caso más enfocada a la resiliencia de la UE y a reconciliar a quienes propugnan un fortalecimiento de las políticas industriales y quienes quieren preservar la apertura como garantía de competitividad e innovación. Esta lectura no solo es más cooperativa y apegada a la gestión de las interdependencias, sino que coloca a América Latina como un socio estratégico a la hora de responder con una lógica de beneficio mutuo a las transiciones que ambas regiones tienen que emprender, tanto a nivel ecológico como digital y productivo. Por su carácter multidimensional, y teniendo en cuenta las dependencias estratégicas que se advierten con estas agendas de cambio, es de esperar una revitalización de la asociación estratégica entre la UE y América Latina con una agenda que integra estas problemáticas para próximos encuentros birregionales.

La UE geopolítica que está abriéndose paso tras el 24-F ucraniano, en la que parecen aunarse las dos aproximaciones de la autonomía estratégica, conlleva una implicación constructiva hacia América Latina, junto con la promoción de coaliciones flexibles, abiertas y efectivas. Existen buenas prácticas en ese sentido que marcan una senda apropiada para articular la cooperación UE-América Latina desde una perspectiva de autonomía estratégica, como el programa BELLA. Con un componente más funcional, técnico y pragmático que se alinea bien con el momento que atraviesa el regionalismo latinoamericano, pone en marcha una alianza internacional orientada por una misión que incluye un componente geopolítico que permite ganar autonomía a ambas regiones, involucrando un abanico amplio de actores e intereses.

En esta línea, entre las múltiples opciones que se abren desde una perspectiva ampliada de la autonomía estratégica, cabe plantearse un programa similar a BELLA, que difunda y saque mayor partido a los datos del programa Copernicus, aportando un mayor conocimiento y monitorización de los recursos naturales de América Latina, al mismo tiempo que se mejora la gestión ambiental en la región. También es de esperar una incorporación de otros actores, más allá del sector privado en la ERMA, que, en el ámbito de las materias primas críticas (MPC), integre principios de transparencia y unas prácticas de minería sostenibles.

**TABLA 2. Lecturas de la autonomía estratégica y las implicaciones para la relación birregional UE-ALC**

	<b>Restringida</b>	<b>Ampliada</b>
<b>Evento crítico</b>	Inestabilidad en vecindad UE (Este y Sur)	COVID-19
<b>Tensión de fondo</b>	Vínculo transatlántico (OTAN)	Orden internacional abierto (vs. proteccionismo)
<b>Dimensión/es</b>	Defensa	Multidimensional (medio ambiente, energía, etc.)
<b>Relaciones UE-ALC</b>	Periféricas y bilaterales	Socio estratégico

Fuente: Elaboración propia.

## Referencias bibliográficas

- AGNEW, H. (2022): “Ukraine, supply chains and the end of globalization”, *Financial Times*, 28/03/2022. Disponible en: <https://www.ft.com/content/bec75c62-aoe6-4ad1-8365-2671d40ef48e>.
- AIE (2021): “World Energy Outlook”, Agencia Internacional de la Energía, París, octubre. Disponible en: <https://iea.blob.core.windows.net/assets/4ed140c1-c3f3-4fd9-acae-789a4e14a23c/WorldEnergyOutlook2021.pdf>.
- ANGHEL, S. y SABBATI, G. (2022): “Outcome of the informal European Council in Versailles on 10-11 March 2022”, *Briefing EPRS*, Parlamento Europeo, marzo.
- BELLA-T (2021): *Building European Link to Latin America-T*. Disponible en: BELLA-T-triptico-1-ES-BAJA (redclara.net) (consultado el 21 de noviembre de 2021).
- BILLION-GALLAND, A. y THOMSON, A. (2018): “European Strategic Autonomy: stop talking, start planning”, *European Defence Policy*, European Leadership Network, Londres, mayo.
- BRADFORD, A. (2020): *How the European Union Rules the World*, Oxford, Oxford University Press.
- BORGES DE CASTRO, R. (2021): “Lessons from the battleground: EU strategic autonomy after the “vaccines wars””, *Commentary*, 5 de febrero.
- BORRELL, J. (2020a): “Pourquoi l’Europe doit-elle être stratégiquement autonome?”, *Editoriaux de l’IFRI*, IFRI, 11 de diciembre.
- (2020b): “América Latina-Europa: la ‘otra’ relación transatlántica”, *Análisis Carolina*, nº 51, Madrid, Fundación Carolina.
- (2021a): “Una brújula estratégica para Europa”, *Project Syndicate*, 12 de noviembre.
- (2021b): *European Foreign Policy in Times of COVID-19*, Publications Office of the European Union, Luxemburgo.
- (2022a): “Europe in danger: what next for EU Security and defence?”, Speech by High Representative/Vice President Josep Borrell at the Bibliotheque Solvay, Bruselas, 25 de enero.
- (2022b): “Europa en el interregno: nuestro despertar geopolítico tras Ucrania”, *Le Grand Continent*, 24 de marzo. Disponible en: <https://legrandcontinent.eu/es/2022/03/24/europa-en-el-interregno-nuestro-despertar-geopolitico-tras-ucrania/>.
- BRETON, T. (2020) “Speech by Commissioner Breton at the launch of the European Raw Materials Alliance”, 13 de septiembre de 2020, Bruselas. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_20\\_1776](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1776).
- BYWATERS, C.; SEPÚLVEDA, D. y VILLAR, A. (2021): “Chile y el orden multipolar: autonomía estratégica y diplomacia emprendedora en el nuevo ciclo de la política exterior”, *Análisis Carolina*, nº 9, Madrid, Fundación Carolina.
- COMISIÓN EUROPEA (2020): “Resiliencia de las materias primas fundamentales: trazando el camino hacia un mayor grado de seguridad y sostenibilidad”, COM (2020), 474 final, Bruselas, 3 de septiembre.
- (2021a): “2021 Strategic Foresight Report. The EU’s capacity and freedom to act”, COM(2021) 750 final, Bruselas, 8 de septiembre.
- (2021b): “2021 State of the Union Address by President von der Leyen”, Estrasburgo, 15 de septiembre. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH\\_21\\_4701](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH_21_4701) (consultado el 17 de septiembre de 2021).
- (2021c): Commission Staff Working Document “Strategic dependencies and capacities”, documento de apoyo a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, Consejo, Comité Económico y Social Europeo, y Comité de las Regiones, actualización de la Nueva Estrategia Industrial 2020: construyendo un Mercado Único más fuerte para la recuperación de Europa, Bruselas, SWD(2021), 352 final, 5 de mayo.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2003): European Security Strategy, 15895/03, PESC 787, Bruselas, 8 de diciembre. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15895-2003-INIT/en/pdf>.

- (2008): Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución, Bruselas, Consejo de la Unión Europea, S407/08, 11 de diciembre.
  - (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>.
  - (2020): “L’autonomie stratégique européenne est l’objectif de notre génération. Discours du président Charles Michel au groupe de réflexion Bruegel”, discurso 603/20, 28 de septiembre.
  - (2021): Decisión (PESC) 2021/509 del Consejo de 22 de marzo de 2021 por la que se crea un Fondo Europeo de Apoyo a la Paz y se deroga la Decisión (PESC) 2015/528, Diario Oficial de la Unión Europea, 24 de marzo.
  - (2022a): “Réunion informelle des chefs d’État ou de gouvernement – Déclaration de Versailles”, Versailles, 10 y 11 de marzo.
  - (2022b): “A strategic compass for security and defence for a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security”, Bruselas, 7371/22, 21 de marzo.
- CONSEJO EUROPEO (2013): “Parte I, puntos 1-22 de las Conclusiones del Consejo Europeo”, 19 y 20 de diciembre. Disponible en: [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/es/ec/140220.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/140220.pdf).
- DIRESKENS (2017): “Golden or gilded jubilee? A research agenda for actorness”, *Journal of European Public Policy*, vol 24 (10), pp. 1534-1546.
- EL PAÍS (2019): “Bruselas rebate a EE UU que su mercado de defensa es más abierto”, *El País*, 13/05/2019. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2019/05/13/actualidad/1557768671\\_017683.html](https://elpais.com/internacional/2019/05/13/actualidad/1557768671_017683.html).
- EPRS (2021): “Strategic Compass: towards adoption”, At a glance EPRS, European Parliamentary Research Service, noviembre.
- ERMA (2021): “Red”, página web de la Alianza Europea de Materias Primas, ERMA. Disponible en: <https://erma.eu/network/> (consultado el 3 de diciembre de 2021).
- EIU (2022): “Democracy Index 2021: less than half the world lives in a democracy”, *Economist Intelligence Unit*, 10 de febrero.
- EURACTIV (2021): “EU lacks defence capabilities to meet ‘strategic autonomy’ goals”, *Euractiv*, 5 de enero.
- (2022): “LEAK: Russia’s war on Ukraine rewrites EU’s upcoming military strategy”, Bruselas, 7 de marzo.
- FINANCIAL TIMES (2021): “EU should stop being ‘naïve’ about the US strategic interest, say Macron”, 28/09/2021, Bruselas. Disponible en: <https://www.ft.com/content/59439729-4f5d-4229-8fcd-4911726befc6>.
- (2021): “European defence: the quest for ‘strategic autonomy’”, 26 de septiembre, Bruselas. Disponible en: <https://www.ft.com/content/f14c3e59-30bb-4686-8ba3-18ff860647e7>.
- FIOTT, D. (2022): “The day after: the EU’s Strategic Compass and the protection of Europe”, *The Progressive Post*, FEPS, 1 de marzo.
- FIOTT, D. y LINDSTROM, G. (2021): “Strategic Compass. New bearings for EU security and defence?”, *Chaillot Paper*, nº 171, EUISS, Bruselas, diciembre.
- FIOTT, D. y THEODOSOPOULOS, V. (2020): “Sovereignty over supply? The EU’s ability to manage critical dependences while engaging with the world”, *EUISS Brief*, nº 21, European Union Institute of Security Studies, diciembre.
- FOROZHAR, R. (2022): “The Ukraine crisis and the weaponisation of finance”, *Financial Times*, 07/03/2022. Disponible en: <https://www.ft.com/content/14511f47-103a-4fce-b87e-4c26877a33c5>.
- GOBIERNO DE ESPAÑA Y GOBIERNO DE PAÍSES BAJOS (2021): “Spain-Netherlands non paper on Strategic Autonomy while preserving an open economy”, 18 de marzo.
- GONZÁLEZ, G.; HIRST, M.; LUJÁN, C.; ROMERO, C. A. y TOKATLIAN, J. G. (2021): “Coyuntura crítica, transición de poder y vaciamiento latinoamericano”, *Nueva Sociedad*, nº 291, enero-febrero.
- GRGIC, G. (2021): “Partners Across the Globe and NATO’s Strategic Concept”, *NDC Policy Brief*, nº 16, Research Division – NATO Defence College, Bruselas, octubre.
- KUNZ, B. (2021): “European allies and the forthcoming NATO strategic concept”, *NDC Policy Brief*, nº 15, Research Division – NATO Defence College, Bruselas, septiembre.

- LATICI, T. (2021): “Qualified majority voting in foreign and security policy. Pros and Cons”, *Briefing EPRS*, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, enero.
- LAZAROU, E. (2020a): “Las consecuencias del coronavirus en la política exterior”, *De un vistazo - EPRS*, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, junio.
- (2020b): “The future of multilateralism and strategic partnership”, *Briefing EPRS Ideas Paper*, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, septiembre.
- LEONARD, M. (2021): “The rule-maker race”, *Project Syndicate*, 31 de diciembre. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/us-eu-china-who-decides-global-rules-by-mark-leonard-2021-12>.
- LEONARD, M.; PISANI-FERRY J.; SHAPIRO J.; TAGLIAPIETRA S. y WOLF, G. (2021): “The EU can’t separate climate policy from foreign policy. How to make the European Green Deal Succeed”, *Foreign Affairs*, 9 de febrero.
- LIPPERT, B.; VON ONDARZA, N. y PERTHES, V. (2019): “European Strategic Autonomy: actors, issues, conflicts of interest”, *SWP Research Paper*, nº 4, Berlín, marzo.
- MACCHIARINI, D. (2022): “The European Peace Facility”, *CEPS*, 7 de marzo.
- MAJOR, C. y MÖLLING, C. (2020): “Autonomie stratégique européenne: arrêtons de nous enliser dans les débats toxiques”, *Editoriaux de l’IFRI*, IFRI, 14 de diciembre.
- MALMSTRÖM, C. (2022): “The EU should use its trade power strategically”, *Realtime Economic Issues*, blog PIIIE, 4 de enero. Disponible en: <https://www.piiie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/eu-should-use-its-trade-power-strategically> (consultado el 7 de enero de 2022).
- MARS, A. (2022): “Biden gana la guerra diplomática en Europa”, *El País*, 21 de marzo.
- MAZZUCATO, M (2021): *Misión Economía: una guía para cambiar el capitalismo*, Madrid, ed. Taurus.
- MCWILLIAMS, B., SGARAVATTI, S., TAGLIAPIETRA, S. y G. ZACHMANN (2022): “Can Europe manage if Russian oil and coal are cut off?”, *Blog Post Bruegel*, Bruselas, Bruegel. Disponible en: <https://www.bruegel.org/2022/03/can-europe-manage-if-russian-oil-and-coal-are-cut-off>
- NACIONES UNIDAS (2022): Resolución ES-11/1 de la Asamblea General “Agresión contra Ucrania”, A/RES/ES-11/1, 2 de marzo de 2022, adoptada conforme al procedimiento “Unidos por la Paz”, Nueva York.
- NOLTE, D. (2021): “From the summits to the plains: The crisis of Latin American Regionalism”, *Latin American Policy*, nº 12(1), pp. 181-192.
- NOVAKY, N. (2020): “The Strategic Compass. Charting a New Course for the EU’s Security and Defence Policy”, Wilfried Martens Centre for European Studies, diciembre.
- NTOUSAS, V. (2021): “Facing the risks: strategic autonomy in practice”, *The Progressive Post: Strategic Autonomy: opportunities and pitfalls*, nº 17.
- OERTEL, J.; TOLLMANN, J. y TSANG, B. (2020): “Climate superpowers: how the EU and China can compete and cooperate for a Green Future”, ECFR Policy Brief, European Council on Foreign Relations, diciembre.
- OCDE (2021): *Latin American Economic Outlook 2021: Working Together for a Better Recovery*, París, OECD Publishing.
- OTAN (2021): “Brussels Summit Communiqué”, tras la reunión del Consejo Atlántico, 14 de junio. Disponible en: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_185000.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm?selectedLocale=en).
- QUENCEZ, M. (2021): “The US cannot escape the European strategic autonomy debate”, *The Progressive Post: Strategic Autonomy: opportunities and pitfalls*, nº 17.
- REDCLARA (2021): “Bella-T”. Disponible en: <https://www.redclara.net/index.php/es/proyectos/en-ejecucion/bella-t> (consultado el 22 de noviembre de 2021).
- RODRÍGUEZ, E.M. (2021): “América Latina: competencia geopolítica, regionalismo y multilateralismo”, *Documentos de Trabajo*, nº 53 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- RUANO, L. y SALTALAMACCHIA, N. (2021): “Latin American and Caribbean Regionalism during the Covid-19 Pandemic: Saved by Functionalism?”, *The International Spectator*, nº 56 (2), pp. 93-113.
- SANAHUJA, J. A. (2018): “Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe”, en SERBIN, A. (ed.): *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales*, CRIES-Icaria, pp. 37-68.

- (2021a): “Pacto Verde y ‘Doctrina Sinatra’”, *Nueva Sociedad*, nº 291, Buenos Aires, enero-febrero.
  - (2021b): “Pacto Verde Europeo: el giro ambiental de un actor global”, en *Anuario CEIPAZ 2020-2021. El mundo después de la pandemia: enfrentar la desigualdad y proteger el planeta*, Madrid, CEIPAZ, pp. 69-96.
  - (2022): “El Pacto Verde, *NextGenerationEU* y la nueva Europa geopolítica”, *Documentos de Trabajo*, nº 63 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- SANAHUJA, J. A. y RODRÍGUEZ, J. D. (2021): “El Acuerdo Mercosur-Unión Europea: escenarios y opiniones para la autonomía estratégica, la transformación productiva y la transición social y ecológica”, *Análisis Carolina* nº 20, Madrid, Fundación Carolina.
- SANAHUJA, J. A. y VERDES-MONTENEGRO, F. J. (2015): “Nuevos instrumentos de cooperación en gestión de crisis entre América Latina y la Unión Europea: riesgos y oportunidades”, *Documento de Opinión del IEEE*, nº 118, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Madrid.
- (2018): “Estrategias de seguridad y desarrollo: discursos securitarios en la Unión Europea, Estados Unidos y España”, en *Anuario CEIPAZ 2017-2018. Derechos humanos y seguridad internacional: amenazas e involución*, Madrid, CEIPAZ, pp. 63-97.
- SANAHUJA, J. A.; STEFANONI, P y VERDES-MONTENEGRO, F. J. (2022): “América Latina frente al 24-F ucraniano: entre la tradición diplomática y las tensiones políticas”, *Documentos de Trabajo*, nº 62 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- SANDBU, M. (2022): “The case for joint European energy procurement is irresistible”, *Financial Times*, 27/03/2022.
- SEAE (2021): “Strategic Compass for Security and Defence - For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security”, nº 1169, Bruselas, 9 de noviembre.
- THE ECONOMIST (2021): “How the pandemic changed the global economy”, The Economist Intelligence Unit, EUI.
- TOCCI, N. (2020): “Autonomía europea y vínculo transatlántico: dos caras de la misma moneda”, *Política Exterior*, Madrid. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/autonomia-europea-y-vinculo-transatlantico-dos-caras-de-la-misma-moneda/> (consultado el 21 de noviembre de 2020).
- UNIÓN EUROPEA (2003): “Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad”, Bruselas, 12 de diciembre.
- (2016): “Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea”, Bruselas, Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), junio.
- VAN MIDDELAAR, L. (2021a): “El despertar geopolítico de Europa”, *Le Gran Continent*, 15 de abril. Disponible en: <https://legrandcontinent.eu/es/2021/04/15/el-despertar-geopolitico-de-europa/>.
- (2021b): “Un espace politique et public européen s’est créé au fil des crises”, entrevista realizada por Isabelle Marchais para *Entretiens d’Europe*, nº 108, Fundación Robert Schuman, 2 de noviembre. Disponible en: <https://www.robert-schuman.eu/fr/entretiens-d-europe/0108-un-espace-politique-et-public-europeen-s-est-cree-au-fil-des-crises>.
- VERDES-MONTENEGRO, F. J. (2018): “La (de)securitización en Unasur (2008-2016): Suramérica construyendo su dimensión en seguridad regional”, Tesis doctoral dirigida por JOSÉ ANTONIO SANAHUJA, Universidad Complutense de Madrid.



Fundación Carolina, abril 2022

Fundación Carolina  
Plaza del Marqués de Salamanca nº 8  
4ª planta, 28006 Madrid - España  
[www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)  
[@Red\\_Carolina](https://twitter.com/Red_Carolina)

ISSN-e: 1885-9119

DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT65>

Cómo citar:

Verdes-Montenegro, F. J. (2022): “La autonomía estratégica de la Unión Europea: ¿en qué lugar queda América Latina?”, *Documentos de trabajo* nº 65 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

