

LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA ABIERTA DE LA UE

Pilar L'Hotellerie-Fallos Armas, Marta Manrique Simón y Antonio Millaruelo de Lafuente

Este recuadro fue publicado anticipadamente el 4 de marzo

El Consejo de la Unión Europea del 1 y 2 de octubre de 2020 definió como un objetivo clave de la Unión «alcanzar una autonomía estratégica, al tiempo que se mantiene una economía abierta»¹. Si bien no existe aún un consenso pleno sobre las implicaciones de este objetivo, con carácter general, la Autonomía Estratégica Abierta (AEA) recoge la aspiración de la Unión Europea (UE) de proyectar de forma independiente su influencia en el escenario mundial —reforzando el marco de gobernanza multilateral y el diálogo y la cooperación con los socios exteriores— y defender, al mismo tiempo, sus intereses y valores en el ámbito externo e interno. En este recuadro se revisan el contexto en el que surge este objetivo y las principales iniciativas de la UE en este campo.

La idea de autonomía estratégica, que tradicionalmente se había utilizado en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE, se introdujo de manera más transversal en la estrategia global de la UE en 2016². Recientemente, este concepto ha adquirido una mayor relevancia en su vertiente económica, pues se ha puesto de manifiesto la considerable exposición de la actividad económica europea a múltiples riesgos de naturaleza geopolítica. La elevada sensibilidad de la economía europea a este tipo de perturbaciones se deriva, entre otros factores, de su dependencia de fuentes externas de materias primas —tanto energéticas como otras fundamentales para el desarrollo de nuevas tecnologías³— y de su alto grado de apertura comercial —lo que supone que la UE sea particularmente vulnerable al cuestionamiento reciente del multilateralismo instaurado por el consenso de Bretton Woods tras la Segunda Guerra

Mundial⁴, al despliegue de políticas proteccionistas en Estados Unidos en los últimos años⁵ y a acontecimientos como el *brexit*—. Además, los problemas de suministro de equipos médicos y material sanitario que se han producido a raíz de la pandemia de COVID-19⁶ —que se agravaron, en parte, por las limitaciones a la exportación impuestas por algunos Gobiernos— han propiciado un debate sobre la mejor manera de mitigar estos riesgos de abastecimiento, en el que se han planteado alternativas como la constitución de reservas estratégicas, el incremento de la producción interior, la diversificación de suministros, o la simplificación y el acercamiento geográfico de algunas cadenas de valor⁷.

Estas cuestiones han llevado a la Comisión Europea (CE) y al Consejo a situar la AEA como uno de los ejes de sus actuaciones para fortalecer la resiliencia de la economía y del sistema financiero de la UE y para reforzar su integración a escala global. Así, en enero de 2021, la CE propuso reforzar la autonomía estratégica en el ámbito financiero y de los sistemas de pagos con actuaciones en dos vertientes⁸. La primera tiene como objetivo aumentar la relevancia internacional del euro, promoviendo su uso y el de instrumentos e índices de referencia denominados en euros, y fomentando su papel como moneda de referencia en sectores clave, como los de la energía y las materias primas. La posible introducción de un euro digital formaría parte de este conjunto de iniciativas⁹. En la segunda vertiente, se han identificado acciones para reforzar la resiliencia de las infraestructuras de los mercados financieros de la UE, y mejorar la efectividad y autonomía del régimen de sanciones de la Unión¹⁰.

- 1 Véanse *Conclusiones del Consejo Europeo, 1 y 2 de octubre de 2020*. Para una discusión sobre los antecedentes de la AEA, véanse también «*Why European strategic autonomy matters*», European External Action Service (diciembre de 2020), y Lippert, Ondarza y Perthes (eds.) (2019), *European Strategic Autonomy - Actors, Issues, Conflicts of Interests*, SWP Research Paper 4, marzo, Berlín.
- 2 Véase Servicio Europeo de Acción Exterior (2016), *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte - Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*.
- 3 Véase Comisión Europea-JRC (2020), *Critical Raw Materials for Strategic Technologies and Sectors in the EU - A Foresight Study*, septiembre.
- 4 Véase P. Hernández de Cos (2019), «*Global Imbalances and Capital Flows in the Era of New Technologies*», Opening Remarks - Banco de España and the Reinventing Bretton Woods Committee.
- 5 Véase E. Gordo Mora, I. Kataryniuk y D. Santabárbara (2020), «El auge del proteccionismo: implicaciones para la economía global», *Economistas*, n.º 166, pp. 67-79.
- 6 Véase Banco de España (2020), «El comercio internacional de productos médicos durante la pandemia de Covid-19», recuadro 4, *Boletín Económico*, 4/2020.
- 7 Véase, por ejemplo, Sebastien Miroudot (2020), «Reshaping the policy debate on the implications of COVID-19 for global supply chains», *Journal of International Business Policy*, 3, pp. 430-442.
- 8 Véase *Comunicación de la Comisión «Sistema económico y financiero europeo: fomentar la apertura, la fortaleza y la resiliencia»*, del 19 de enero de 2021.
- 9 La CE y el Banco Central Europeo han creado un grupo de trabajo para estudiar este tema. Véase «*Joint statement by the European Commission and the European Central Bank on their cooperation on a digital euro*», del 19 de enero de 2021.
- 10 Véase, por ejemplo, European Parliamentary Research Service (2020), *EU-Iran: the way forward*.

En el ámbito económico y comercial, las actuaciones se han plasmado, por el momento, en una actualización de las grandes líneas de la política comercial de la UE¹¹, en las que, a la vez que se reafirma el compromiso con el multilateralismo y con un marco estable de reglas para el comercio internacional, se hace explícito el objetivo de hacer más sostenibles y resilientes las cadenas de valor europeas. Además, la CE revisará en 2021 la estrategia de política industrial que publicó en marzo de 2020¹² para tener en cuenta las vulnerabilidades identificadas a raíz de la crisis del COVID-19. Asimismo, para garantizar que las condiciones de competencia en el mercado interior no se vean distorsionadas, la CE ha puesto en marcha un mecanismo de análisis de la inversión extranjera directa, que completará en 2021 con un sistema de evaluación de las ayudas de Estado que pudieran haber recibido las empresas internacionales que quieran acceder al mercado europeo¹³.

En conclusión, la AEA parece plantearse como marco de coordinación de un conjunto muy amplio de políticas para impulsar la proyección exterior de la Unión, apostando por la apertura comercial y el multilateralismo, y reforzando, al mismo tiempo, la resiliencia económica

y financiera de la región. Aunque aún es pronto para valorar con precisión las implicaciones de esta estrategia relativamente reciente, es posible que algunos aspectos de ella puedan dificultar la convergencia y cohesión entre los Estados miembros y distorsionar el funcionamiento del Mercado Único. Un ejemplo en este sentido podría ser el relativo a las posibles consecuencias de una eventual revisión profunda de la estrategia de política industrial. Ciertamente, una política industrial común renovada podría contribuir a que la UE mantenga su liderazgo en sectores sensibles y de alto valor añadido, potenciando economías de escala y efectos de red positivos. No obstante, en la medida en que dicha política se centre en determinados sectores y actividades, podría incidir de manera asimétrica en los distintos países y regiones de la UE, dadas las diferencias en su patrón de especialización productiva. En caso de que estos impactos heterogéneos se materializaran, sería necesario un fortalecimiento decidido del marco de gobernanza europeo, con herramientas permanentes de aseguramiento mutuo que mitiguen las asimetrías —como una capacidad fiscal central, un seguro de desempleo o un activo seguro común— y un refuerzo de las políticas de cohesión.

11 Véase Comunicación de la CE «Trade Policy Review - An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy», del 18 de febrero de 2021.

12 Véase Comunicación de la CE «Un nuevo modelo de industria para Europa», del 10 de marzo de 2020.

13 Las pautas de este sistema están recogidas en el *Libro Blanco sobre el establecimiento de condiciones equitativas en lo que respecta a las subvenciones extranjeras*, publicado en junio de 2020.