

LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA DE LA UNIÓN EUROPEA MÁS ALLÁ DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA: LA SEGURIDAD DE LAS CADENAS DE SUMINISTRO Y LA POTENCIACIÓN DE LA CONECTIVIDAD

THE STRATEGIC AUTONOMY OF THE EUROPEAN UNION BEYOND SECURITY AND DEFENCE: SECURING SUPPLY CHAINS AND ENHANCING CONNECTIVITY

DIEGO BORRAJO*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. DE LA ESTRATEGIA GLOBAL A LA BRÚJULA ESTRATÉGICA: LA AUTONOMÍA COMO PRINCIPIO ADAPTABLE. III. LA AUTONOMÍA Y LA BASE TECNOLÓGICA E INDUSTRIAL DE LA DEFENSA EUROPEA: LA SEGURIDAD DE SUMINISTRO COMO PRECEDENTE. IV. LA AUTONOMÍA Y LAS CADENAS DE SUMINISTRO: REDUCCIÓN DE LAS DEPENDENCIAS MEDIANTE LA SEGURIDAD DEL ACCESO Y EL ABASTECIMIENTO. V. LA AUTONOMÍA Y LA CONECTIVIDAD: REDUCCIÓN DE LAS DEPENDENCIAS MEDIANTE LA DIVERSIFICACIÓN DE LAS CADENAS DE SUMINISTRO. VI. CONCLUSIONES.

RESUMEN: Este artículo explora el ascenso de la autonomía estratégica de la Unión Europea (UE) con una mirada más allá de la seguridad y la defensa. En particular, este artículo aporta evidencias sobre la presencia de una caracterización diferenciada y emergente del concepto: la autonomía estratégica como un conjunto de prácticas para asegurar las dependencias favorables y atenuar las dependencias desfavorables. A partir de diferentes formulaciones del concepto y un tipo de caracterización del entorno estratégico que está ganado impulso a nivel comunitario en términos de vulnerabilidades, dependencias y conectividad, este artículo identifica tres áreas políticas que han experimentado una preocupación creciente en el campo de la acción exterior de la UE: la seguridad de las cadenas de suministro, la agenda de conectividad global de la UE y el desarrollo de iniciativas industriales de defensa. La hipótesis es que el desarrollo de estas tres áreas políticas en el marco de esta retórica sobre vulnerabilidades, el contexto de la pandemia de la COVID-19 y la reacción de la Unión frente a la invasión de Ucrania por el ejército ruso, aportan evidencias sobre la presencia de una formulación de la autonomía estratégica en tanto que conjunto de estrategias y programas para identificar, priorizar y asegurar dependencias favorables e identificar, priorizar y reducir dependencias desfavorables.

Fecha de recepción del trabajo: 14 de febrero de 2022. Fecha de aceptación de la versión final: 26 de abril de 2022.

* Investigador Postdoctoral en Relaciones Internacionales. Universidad Pompeu Fabra. Correo electrónico: diego.borrajo@upf.edu. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-0084-7829>.

SUMMARY: This article explores the rise of strategic autonomy of the European Union (EU) with a view beyond security and defence. In particular, this article provides evidence about the presence of a distinct and emerging characterisation of the concept: strategic autonomy as a set of practices to secure favourable dependencies and curb unfavourable ones. Drawing on different formulations of the concept and a type of characterisation of the strategic environment that is gaining momentum at the EU level in terms of vulnerabilities, dependencies and connectivity, this article identifies three policy areas that have experienced growing concern in the field of EU external action: the security of supply chains, the EU's global connectivity agenda and the development of defence industrial initiatives. The hypothesis is that the development of these three policy areas in the context of this rhetoric on vulnerabilities and the context of the COVID-19 pandemic, provide evidence about the presence of a formulation of the EU strategic autonomy as a set of strategies and programmes to identify, prioritise and secure favourable dependencies and to identify, prioritise and curb unfavourable dependencies.

Palabras clave: Autonomía estratégica de la UE; PESC/PCSD; Cadenas de suministro; Conectividad; Base tecnológica e industrial de la defensa europea.

Keywords: *EU strategic autonomy; CFSP/CSDP; Supply chains; Connectivity; European defence technological and industrial base.*

I. INTRODUCCIÓN

Los debates sobre la autonomía estratégica han adquirido gran relevancia en la Unión Europea (UE), al tiempo que el desarrollo de programas en el ámbito de la PESC/PCSD, han contribuido a una comprensión más concreta de lo que la UE entiende por el concepto. A medida que se producen avances cualitativos en el desarrollo de los programas de seguridad y defensa derivados de la Estrategia Global de la UE (EUGS) de 2016, el sistema internacional sigue experimentando transformaciones significativas a una gran velocidad. Los Estados Unidos (EEUU) continúan su viraje hacia la región de Asia-Pacífico, Rusia y China son cada vez más asertivos en su proyección global, las negociaciones sobre la futura relación con el Reino Unido (RU) encuentran grandes dificultades a cada paso y las potencias emergentes, el Sur Global y la sociedad civil están alcanzando una mayor capacidad de agencia y proyección, todo ello mientras la institucionalidad heredada del orden internacional liberal está cada vez más cuestionada. Frente a esta realidad, cada vez son más las voces que se suman al debate sobre qué entiende la UE por autonomía estratégica. A pesar de los grandes esfuerzos realizados hasta la fecha, el debate está lejos de consolidarse.

Aunque la noción de autonomía estratégica no es desconocida entre los Estados miembros (EEMM), la falta de consenso entre los embajadores y los servicios de la UE ha dado lugar a una calculada ambigüedad que ha causado confusión entre los oficiales de políticas de la UE (*policy officers*) a la hora de convertir el concepto en programas concretos. Poco después de la adopción de la EUGS, se consolidaron dos grandes formulaciones o narrativas sobre la autonomía estratégica. El diplomático Enrique Mora Benavente los caracterizó de la siguiente manera: una que interpreta el concepto en términos de capacidades militares y otro que entiende el concepto en términos de capacidad de

acción¹. Si bien ambas se circunscribían al ámbito de la seguridad y la defensa, los últimos años nos muestran que la falta de consenso y un entorno estratégico cambiante han contribuido a ampliar el espectro de actores interesados y de aproximaciones al concepto.

En su discurso en la Sorbona en 2017, Emmanuel Macron lanzó su agenda en torno a la autonomía estratégica como horizonte de integración y que culminaría con la presidencia del Consejo de 2022. Macron buscaba sentar las bases para el desarrollo de una autonomía de la UE alienada con la posición francesa y afianzar la posición centrada en la capacidad de acción. Con un enfoque centrado en la seguridad y la defensa, Macron afirmó que "la capacidad de acción autónoma de Europa debe ser complementaria a la de la OTAN", y proponía diez medidas sobre seguridad y política exterior². En el lado contrario, los Países Bajos y España firmaron un documento conjunto de tipo *Non-paper* en la víspera del Consejo de marzo de 2021, para estimular el debate y contrarrestar la visión francesa³. Su propuesta de autonomía estratégica abarca trece puntos, desde el mercado interior hasta el multilateralismo, la innovación, la sanidad, el papel internacional del euro, formulando así una propuesta que descentra cualquier visión basada principalmente en la seguridad y la defensa. Estas dos posiciones configuran una discusión en torno a un eje que no se reduce al binomio capacidad-operatividad. Se trata de una formulación de la autonomía con alcance limitado, esto es, circunscrita a la seguridad y la defensa, y una autonomía abierta que incorporaría un espectro más amplio de políticas de la acción exterior.

En el marco de estas discusiones sobre la autonomía estratégica, los líderes de las instituciones también han intensificado las declaraciones políticas y los eslóganes para impulsar consensos y acciones concretas: la presidenta de la Comisión definió entre las prioridades de su mandato el avance hacia "una Europa más fuerte en el mundo" y su voluntad de liderar una "comisión geopolítica". Josep Borrell lanzó su candidatura como Alto Representante (AR/VP) con la idea de que "la Unión Europea tiene que aprender a utilizar el lenguaje del poder". Por su parte, Charles Michel se refirió a la autonomía estratégica como "*el objetivo de nuestra generación*"⁴. El propio AR/VP, en su búsqueda por lograr avances concretos tras la pandemia de la COVID-19 y en un momento de creciente contestación e irrelevancia de la UE, defendió que la autonomía estratégica es "un proceso de supervivencia política" y abogó por una autonomía estratégica pragmática

¹ MORA BENAVENTE, E., "Introducción", en VV.AA., *Una estrategia global de la Unión Europea para tiempos difíciles (Cuadernos de Estrategia 184)*, CESEDEN, Madrid, 2016, pp. 13-33.

² MACRON, M., "Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique", 2017, en <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>.

³ ESPAÑA y PAÍSES BAJOS, "Spain-Netherlands Non-Paper on Strategic Autonomy while preserving an open economy", en <https://www.permanentrepresentations.nl/documents/publications/2021/03/24/non-paper-on-strategic-autonomy>.

⁴ MICHEL, C., "Strategic autonomy for Europe - the aim of our generation - speech by President Charles Michel to the Bruegel think tank", 28 septiembre 2020, en https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/president-elect-speech-original_1.pdf; VON DER LEYEN, U., "Speech in the European Parliament Plenary Session As delivered By Ursula von der Leyen", 20 octubre 2019, en https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/president-elect-speech-original_1.pdf; BORRELL, J., "Hearing of the High Representative/Vice President-designate of the European Commission", 7 octubre 2019, en https://multimedia.europarl.europa.eu/en/hearing-of-josep-borrell-fontelles-high-representative-vice-president-designate-of-the-european-commission-opening-statement_I178140-V_v.

asegurando que la confusión y ambigüedad del concepto puede ser superada si se plantea el problema en términos concretos⁵.

La literatura académica recoge numerosas aproximaciones referidas fundamentalmente al ámbito de la seguridad y defensa. En relación al concepto y su definición, algunos académicos han cuestionado la confusión existente en torno a esta noción y han analizado el binomio entre autonomía de medios y autonomía de fines⁶. Otros han señalado la importancia de la creación de una visión común sobre qué tipo de actor debe ser la Unión, definir qué amenazas y desafíos son comunes y la afrontar asignatura pendiente del gasto en defensa que permita superar la carencia de una cultura estratégica común⁷. Por su parte, otros autores ha examinado la idoneidad del concepto “soberanía estratégica” como fórmula para incorporar los desafíos que plantea la pandemia, mientras que el término autonomía estratégica se reservaría a la dimensión estrictamente de seguridad⁸. En otra línea, algunos trabajos han examinado el impacto del BREXIT y la pandemia en la política de seguridad y defensa⁹, o la importancia de establecer una visión compartida sobre el concepto a partir de las exigencias que plantea su vecindad y en el escenario mundial¹⁰. Otros han tratado de identificar las condiciones de posibilidad que han permitido el ascenso de dicho concepto al tiempo que proponen una formulación basada en cuatro dimensiones: política, institucional, de capacidades e industrial¹¹. También se han desarrollado trabajos que han profundizado en una definición de autonomía que cubra todo el espectro de la política exterior y la seguridad, y no solo la dimensión de la defensa¹² e incluso han identificado tres dimensiones o fases conducentes a la autonomía estratégica, a saber, la realización de un análisis común de las amenazas, la dotación de herramientas frente a estas y la participación de terceros¹³. Otras investigaciones han subrayado aspectos más concretos, como la creación de una fuerza de entrada operativa en cuanto que activo propio de cualquier potencia con un grado suficiente de autonomía

⁵ En inglés: “a process of political survival”. Véase: BORRELL, J., “Why European strategic autonomy matters”, en https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/89865/node/89865_en.

⁶ GARCÍA PÉREZ, R., “Autonomía Estratégica de la Unión Europea: una realidad incómoda”, *Unión Europea Aranzadi*, n.º 4, 2020.

⁷ MOLINA, M. J. y BENEDICTO, M. A., “Autonomía estratégica en seguridad y defensa: un anhelo geopolítico que no se hace realidad en la unión europea”, *Revista UNISCI*, Enero, n.º 55, 2021, pp 9-36, en <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.31439/UNISCI-104>.

⁸ URREA CORRES, M., “De la autonomía estratégica a la idea de ¿“soberanía estratégica”? de la Unión Europea: La pandemia como factor de aceleración”, en José Luis de Castro (Coord.) *La Unión de Seguridad y Defensa: el futuro ya está aquí*, Dykinson, Madrid, 2021, pp. 115-36.

⁹ DE CASTRO RUANO, J. L., “La seguridad y la defensa comunitaria europea entre el BREXIT y la Pandemia”, en DE CASTRO RUANO, J. L. (Coord.) *La Unión de Seguridad y Defensa: el futuro ya está aquí*, Dykinson, Madrid, 2021, pp. 43-62.

¹⁰ BRUSTLEIN, C., “European Strategic Autonomy: Balancing Ambition and Responsibility”, *Éditoriaux de l'Ifri*, Noviembre, 2018.

¹¹ JÄRVENPÄÄ, P., MAJOR, M., y SAKKOV, S., “Report: European Strategic Autonomy. Operationalising a Buzzword”, *International Centre for Defence and Security*, 2019 en http://icds.ee/wp-content/uploads/2019/10/ICDS_Report_European_Strategic_Autonomy_Järvenpää_Major_Sakkov_October_2019.pdf.

¹² LIPPERT, B., VON ONDARZA, N. y PERTHES, V., “European strategic autonomy: actors, issues, conflicts of interests”, *SWP Research Paper*, n.º 4, Marzo, 2019.

¹³ GREVI, G., “Fostering Europe’s Strategic Autonomy. A question of purpose and action”, *European Policy Centre*, Diciembre, 2020.

estratégica¹⁴ o la necesidad de repensar las relaciones transatlánticas en lo que respecta a la autonomía estratégica¹⁵. En otro sentido, se ha señalado también la importancia de cooperar en la dimensión industrial de la defensa entre los EEMM para desarrollar nuevas tecnologías de defensa y limitar así la dependencia de los sistemas de armamento importados,¹⁶ como también se han examinado las reflexiones que han tenido lugar en las instituciones comunitarias y EEMM en torno a la defensa y la autonomía estratégica en el contexto de la pandemia de la COVID-19,¹⁷ o cómo las dificultades y descoordinación en la adquisición de material médico y componentes durante la pandemia de la COVID-19 han repercutido en el enfoque de la UE sobre la seguridad de las cadenas de suministro¹⁸.

En el ámbito de la formulación de políticas, por su parte, los temores sobre una dependencia creciente de la UE en el ámbito comercial, industrial y tecnológico, las dificultades crecientes en el acceso y aseguramiento de la provisión de recursos, incluido en la industria de defensa, no ha dejado de crecer. En particular, a medida que ha ido aumentando el número de áreas donde el prisma de autonomía estratégica es susceptible de aplicación, las materias primas han ido ocupando un lugar preeminente entre las preocupaciones de los oficiales de la UE. Las disputas comerciales entre EEUU y China, la acuciante crisis de escasez mundial de los semiconductores y minerales críticos, el despliegue de la tecnología 5G, el aumento en el precio de la energía, especialmente el estallido de la pandemia de la COVID-19, han contribuido decisivamente a la percepción de la amenaza que rodea a los suministros. Al tiempo que la autonomía estratégica consolida su carácter transversal en el *corpus* de políticas y estrategias comunitarias, la relación entre la autonomía estratégica y los temores a una UE dependiente en áreas estratégicas ha dado lugar a la proliferación de términos como "soberanía digital", "autonomía tecnológica", "autonomía abierta" y la aplicación de "programas de soberanía" a fin de adaptar el concepto a las particularidades cada área.

La preocupación creciente de los oficiales de la UE por el acceso fiable y sin obstáculos a determinadas materias primas frente la agudización de estas dinámicas interpela directamente a la pregunta por la autonomía estratégica. Las materias primas son fundamentales para el funcionamiento del mercado común y para el éxito de la transición hacia la energía limpia y la digitalización, los cuales dependerán entre otras cosas, de la capacidad de la UE para articular a un tiempo la competición derivada del acceso a las mismas y mantener la promoción de un sistema internacional basado en normas. A modo

¹⁴ BRUSTLEIN, C., "Entry Operations and the Future of Strategic Autonomy", *Focus Stratégique: Institut Français des Relations Internationales*, nº 70 Bis, Diciembre, 2017.

¹⁵ KOENIG, N., "Time to go beyond the meta-debate on EU strategic autonomy in defence", *Hertie School Jacques Delors Centre: Policy Brief*, 2020, en https://hertieschool-f4e6.kxcdn.com/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacques_Delors_Centre/Publications/20201203_defence_Koenig.pdf.

¹⁶ TERLIKOWSKI, M., "European Strategic Autonomy and third countries: the defence industrial dimension", *GLOBSEC Policy Institute*, Enero, 2021.

¹⁷ SABATINO E. et al., "The Quest for European Strategic Autonomy – A Collective Reflection", *Istituto Affari Internazionali*, IAI Paper, Diciembre, 2020.

¹⁸ VANHANEN, H., "COVID-19 and European security of supply: Growing in importance", *European View* 19, nº 2, 2020, pp. 146–153, en <https://doi.org/10.1177/1781685820966908>.

de ejemplo, en medio de una crisis mundial suministro de microchips que golpea con especial fuerza a la actividad industrial del automóvil, la UE se ha propuesto alcanzar a las potencias asiáticas y estadounidense en el sector de los semiconductores, con el objetivo de adquirir el 20% del mercado mundial para 2030¹⁹. Un obstáculo fundamental para los responsables políticos de la UE son las propias normas de competencia del mercado común, una larga tradición de mantener las subvenciones públicas al mínimo y las dificultades para cumplir con los estándares de buena diligencia en el acceso a recursos. En otro sentido, un coche eléctrico típico requiere seis veces más recursos minerales que un coche convencional (fundamentalmente cobre, litio, níquel, manganeso, cobalto, grafito, zinc, tierras raras entre otros), y una central eólica en tierra requiere nueve veces más recursos minerales que una central de gas, por lo que el cambio a un sistema de energía limpia va a suponer un enorme aumento de las necesidades de estos minerales²⁰. De hecho, los vehículos eléctricos y el almacenamiento de baterías ya han desplazado a la electrónica de consumo para convertirse en el mayor consumidor de litio, y están dispuestos a tomar el relevo del acero inoxidable como mayor usuario final de níquel para 2040²¹.

Estas perspectivas generan que el sector energético se esté convirtiendo en una fuerza importante en los mercados de minerales e intensifique las paradojas que traerá consigo la transformación energética y los planes contra el cambio climático. La transformación energética y de modelo productivo traerá consigo una mayor conflictividad interestatal en el acceso a recursos y también el aumento previsible de los conflictos ecosociales derivados de la actividad extractivista²². Hasta mediados de la década de 2010, para la mayoría de los minerales, el sector energético representaba una pequeña parte de la demanda total. Sin embargo, a medida que la transición energética se acelera, las tecnologías de energías limpias se están convirtiendo en el segmento de la demanda que más crece²³. En esta línea, la Comisión también se encuentra con dificultades para elaborar planes estratégicos y de inversión que permitan rivalizar con los programas homólogos de EEUU o China, y con Taiwán o Corea del Sur en el caso de los semiconductores, por lo que intento de la UE de establecer una política industrial de esta envergadura llega en un momento decisivo para saber si la UE puede seguir el ritmo de las potencias mundiales.

¹⁹ Véase: “la producción de semiconductores de vanguardia y sostenibles en Europa, incluidos los procesadores, suponga al menos el 20 % de la producción mundial en valor” en COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión - Brújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el Decenio Digital*, Unión Europea, 2021, en https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:12e835e2-81af-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF.

²⁰ INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, “The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions”, *World Energy Outlook Special Report*, 2021, en <https://iea.blob.core.windows.net/assets/24d5dfbb-a77a-4647-abcc-667867207f74/TheRoleofCriticalMineralsinCleanEnergyTransitions.pdf>.

²¹ International Energy Agency.

²² WORLD BANK GROUP, “The Growing Role of Minerals and Metals for a Low Carbon Future”, *World Bank Publications*, 2017, en <http://documents1.worldbank.org/curated/en/207371500386458722/pdf/117581-WP-P159838-PUBLIC-ClimateSmartMiningJuly.pdf>.

²³ *Ibid.*

En el marco de esta problemática, se seguirá la hipótesis del Comisario de Mercado Interior, Thierry Breton, sobre la autonomía estratégica. La autonomía estratégica significa "tener la posibilidad de elegir y de no tomar decisiones por defecto debido a la ausencia de alternativas o a fuertes dependencias".²⁴ En esta línea, la investigación se centra en tres ámbitos políticos que han sido desplazados gradualmente al centro de las preocupaciones de los líderes de la UE en el Consejo: i) las iniciativas para reforzar las cadenas de suministro en torno a la base tecnológica e industrial de la defensa europea (EDTIB, en inglés); ii) el aseguramiento de las cadenas de suministro; iii) las acciones en el marco de la Estrategia de Conectividad de la UE y la creciente influencia de China a través de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (*Belt and Road Initiative, BRI*).

La relevancia de estas tres áreas políticas reside en un elemento común: desde la aprobación de la EUGS, estas tres áreas han ido ocupando de manera creciente un lugar preeminente en las preocupaciones de los oficiales de la UE en materia de seguridad. En particular, el cuerpo de documentos que guían la actuación de la UE en materia de suministros ha experimentado una rearticulación importante, dando lugar a un campo muy diverso y poco estructurado que ofrece, a su vez, un potencial explicativo relevante para comprender qué entiende la UE por autonomía estratégica.

La hipótesis es que el desarrollo de estas tres iniciativas políticas proporcionan evidencias sobre la presencia de un conjunto de prácticas que, puestas el marco de una retórica sobre vulnerabilidades, dependencias y conectividad, y junto con el contexto de la pandemia de la COVID-19 y la reacción frente a la invasión de Ucrania, expresan una caracterización particular de la autonomía estratégica: esto es, una visión de la autonomía estratégica como un conjunto de prácticas para identificar, priorizar y asegurar las dependencias favorables e identificar, priorizar y contener las dependencias desfavorables²⁵. La autonomía estratégica no se entiende aquí como una opción binaria, esto es, algo que la UE tiene o no tiene. La autonomía se concibe más bien como un espectro de estrategias y programas que reflejan, y tienen por objeto, la gestión de las dependencias favorables y las dependencias desfavorables en cuanto que objeto de preocupación estratégica de la UE²⁶. Así, las cadenas de suministro han dejado de ocupar un lugar periférico dentro de la seguridad y la defensa, y su importancia actual le confiere un valor singular en el marco de las discusiones e investigaciones sobre autonomía estratégica: i) contribuye a descentralizar las discusiones del campo de la seguridad y la defensa, esto es, reconocer que la autonomía estratégica interpela a problemáticas de carácter económico y tecnológico; y, ii) contribuye a revalorizar el papel de los servicios de la UE, fundamentalmente de la Comisión, con responsabilidades en la formulación de políticas

²⁴ BRETON, T.: "L'autonomie stratégique c'est en quelque sorte avoir la possibilité de choisir et non pas de faire des choix par défaut du fait d'absence d'alternative ou de dépendances trop fortes", *Speech at the 'Conférence sur l'avenir de l'Europe: quelle ambition pour la défense européenne? Les entretiens de la défense européenne*, 4 noviembre, 2020, en https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/breton/announcements/conference-sur-lavenir-de-leurope-quelle-ambition-pour-la-defense-europeenne-les-entretiens-de-la_en

²⁵ FIOTT, D., "Strategic autonomy: towards "European sovereignty" in defence?", *European Union Institute for Security Studies (EUISS)*, 2018.

²⁶ *Ibid.*

y programas en el campo de la PESC/PCSD y que ocupan un lugar menor en las investigaciones sobre la acción exterior de la UE.

El presente artículo se estructura de la siguiente manera. En la segunda sección se examina el proceso de desarrollo y definición de la autonomía estratégica a lo largo del cuerpo de Conclusiones que ha ido adoptado el Consejo desde la EUGS. La sección tercera examina el conjunto de iniciativas conducentes a reforzar las cadenas de suministro en torno a la base tecnológica e industrial de la defensa europea, fundamentalmente desde Saint-Malo y la creación de la Agencia Europea de Defensa (EDA, en inglés). Una cuarta sección examina la emergencia de las materias primas, las cadenas de suministro y la protección de entidades y estructuras esenciales, físicas y digitales, para el funcionamiento de la UE y del mercado común en cuanto que objeto de preocupación para una mayor autonomía de la Unión. Por último, la sección quinta examina la agenda de conectividad global de la UE y su búsqueda por canalizar acciones para el desarrollo de infraestructuras globales sobre la base de una estrategia propia de conectividad "sostenible, global y basada en normas" que permita a la Unión disponer de alternativas frente a posibles dependencias fuertes del exterior.

II. DE LA ESTRATEGIA GLOBAL A LA BRÚJULA ESTRATÉGICA: LA AUTONOMÍA COMO PRINCIPIO ADAPTABLE

La aplicación de la autonomía estratégica requiere decisiones estratégicas concretas al más alto nivel político. El objetivo de esta sección es examinar la evolución del concepto de autonomía estratégica a través de los documentos de alto nivel que se han adoptado entre los dos grandes documentos que articulan la acción exterior de la UE, la EUGS y la Brújula Estratégica. En el camino de un documento a otro, en lo que respecta a la ambición por una autonomía estratégica, se han tomado decisiones a riesgo de trivializar o vaciar una noción que tampoco es nueva, y que en su forma actual encuentra sus orígenes en la Declaración de Saint-Malo de 1998. Este análisis permitirá afrontar en los siguientes epígrafes la problematización concreta de la autonomía estratégica a través de una aproximación desde las cadenas de suministro y los bloques de conectividad.

La etimología griega del término "autonomía" está formada por el término *auto*, que significa "propio, por uno mismo", y de *nomos*, que se refiere a "ley, norma", conjunto de leyes o normas. Aplicada a la UE como actor global, esta etimología no significa aislamiento, soberanía, independencia o autarquía. Tampoco se reduce a las políticas de defensa, ni implica un rechazo al multilateralismo. Transmite más bien la idea de que uno tiene la capacidad de vivir por sí mismo y actuar según sus propias leyes o normas y que el nivel de autonomía estratégica óptima a desarrollar por la UE variará según el área de aplicación y las prioridades en cada una.

Aunque la cualidad del propio concepto es clara, las propuestas que han circulado entre los EEMM y las instituciones para su definición se agruparían en tres grandes formulaciones: i) en sentido estricto, como la capacidad de acción militar autónoma; ii) en sentido amplio, como la reducción de las dependencias externas en áreas

"estratégicas"; y iii) analíticamente, como la capacidad de fijar los propios fines y disponer de los medios para alcanzarlos.²⁷ Lo más parecido a una definición se encuentra en las conclusiones del Consejo de noviembre de 2016. En este documento se define como la "capacidad de actuar de forma autónoma cuando y donde sea necesario y con socios siempre que sea posible".²⁸ Desde entonces, el concepto ha ocupado un lugar relevante en la agenda del Consejo, siendo tratado en 2017, 2018, 2019, 2020 e incluso por el Consejo Europeo en octubre de 2020, donde los EEMM le han dado un tratamiento más amplio al coincidir con los debates sobre el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 (MFF, en inglés) y la *NextGeneration EU* (NGEU, en inglés).

Tras la definición inicial adoptada en 2016, en junio de 2017 el Consejo respaldó la iniciativa de la Comisión de presentar la propuesta de Reglamento para establecer el Programa Europeo de Desarrollo Industrial de la Defensa (EDIDP, en inglés) y posteriormente el programa Acción Preparatoria de Investigación para la Defensa (PADR, en inglés) en tanto que programas previos para el lanzamiento en 2021 del Fondo Europeo de Defensa (EDF, en inglés) a fin de avanzar hacia una EDTIB más integrada, sostenible y competitiva que contribuya a la autonomía estratégica²⁹. En 2018, el Consejo reiteró su apuesta por avanzar en la autonomía y respaldó la propuesta de la Comisión de incluir una rúbrica presupuestaria dedicada a la seguridad y la defensa en el MFF 2021-2027, al tiempo que anunciaba la inminente adopción del Plan de Desarrollo de Capacidades de la UE de ese mismo año, necesario para informar el primer ciclo completo de la Revisión Coordinada Anual de Defensa (CARD, en inglés), de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, en inglés) lanzada en 2017 y el EDF que sería lanzado en 2021.³⁰ En 2019 el Consejo continuó con su actitud asertiva y reiteró el programa de trabajo de la Comisión en seguridad y defensa³¹. En 2020, el Consejo adoptó un paquete

²⁷ ANALYSIS AND RESEARCH TEAM - GENERAL SECRETARIAT, "Strategic Autonomy, strategic Choices", *Issues paper*, Unión Europea, 2021, en <https://www.consilium.europa.eu/media/49404/strategic-autonomy-issues-paper-5-february-2021-web.pdf>.

²⁸ En inglés: "its capacity to act autonomously when and where necessary and with partners wherever possible". CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Council conclusions on implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence*, Unión Europea, 2016, <https://www.consilium.europa.eu/media/22459/eugs-conclusions-st14149en16.pdf>.

²⁹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Council conclusions on Security and Defence in the context of the EU Global Strategy*, Unión Europea, 2017, en <https://www.consilium.europa.eu/media/24013/st09178en17.pdf>.

³⁰ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Council Conclusions on Security and Defence in the context of the EU Global Strategy*, European Union, 2018, en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10246-2018-INIT/en/pdf>. En síntesis: la Revisión Coordinada Anual de Defensa (CARD) es un producto desarrollado entre la EDA y los EEMM que busca producir una fotografía del panorama actual de las capacidades de defensa en Europa e identificar posibles áreas de cooperación. La Cooperación Estructurada Permanente (PESCO), por su parte, ofrece a los EEMM un marco jurídico para planificar, desarrollar e invertir conjuntamente en proyectos de capacidades compartidas, y mejorar la preparación operativa y la contribución entre las Fuerzas Armadas. Por otro lado, el Fondo Europeo de Defensa lanzado por la Comisión promueve la cooperación entre las empresas y los agentes de investigación en el desarrollo de tecnología y equipos de defensa durante todo el ciclo de investigación y desarrollo para lograr un mayor impacto en la capacidad de defensa europea y en el panorama industrial.

³¹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Council Conclusions on Security and Defence in the context of the EU Global Strategy*, Unión Europea, 2019, en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/06/17/security-and-defence-council-adopts-conclusions/#>.

que combina el MFF y NGEU, y donde ratifica la presencia de una rúbrica en Seguridad y Defensa que incluye la contribución financiera para el Fondo Europeo de Defensa (FED) con 7.014 millones de euros. La creación de una rúbrica es un hito relevante desde el punto de vista de la coherencia entre instituciones, incluso en el marco de la PESC/PCSD y, en particular, en el contexto del Plan de Desarrollo de Capacidades (*Capability Development Plan* o CPD, en inglés)³² a través de los futuros programas FED.

Unos meses más tarde, el 1 y 2 de octubre, el Consejo definió como prioridad para la Unión, “alcanzar una autonomía estratégica, al tiempo que se mantiene una economía abierta”.³³ Esta afirmación manifiesta de manera explícita la voluntad de trabajar hacia una autonomía estratégica abierta que gravitará en torno a uno de los pilares clave de la Unión, el mercado único. A medida que la Comisión y los ministerios han ido desarrollando los programas según la ambición del Consejo, los debates sobre la autonomía estratégica han seguido un proceso similar al experimentado con el concepto de resiliencia. En lugar de adoptar en primera instancia una definición específica que permita un desarrollo programático coherente a partir de la definición de políticas, los EEMM han visto que sería más efectiva la redacción de una definición general y de ambigüedad calculada. Esta forma de proceder se debe a diferentes razones, entre otras, a que la autonomía estratégica no dispone de un correlato compartido, ni tampoco se relaciona con una base material determinada y estable desde la que transformar la realidad internacional. Al igual que la resiliencia, la autonomía estratégica es una noción flotante que necesita ser negociada a cada momento entre los oficiales de la UE y de los EEMM, y definida con propiedades diferentes según el área de aplicación. Esta característica del término, las dificultades para su definición, y la necesidad de avanzar en su realización, ha llevado a los Jefes de Estado y de Gobierno, así como a los embajadores³⁴, a transferir las condiciones de su aplicación al nivel de los oficiales. Esto es, serán los órganos ministeriales, las Direcciones Generales de la Comisión, las Divisiones de las Secretarías Adjuntas del SEAE y la ADE las que asumirán la responsabilidad de su definición a través de los programas de trabajo, y no los documentos de alto nivel adoptados por el Consejo.

Las conclusiones del Consejo de junio de 2020 son relevantes para comprender el tratamiento ambiguo que ha recibido la autonomía estratégica en las instancias de alto nivel y para explicar, en parte, el origen del acuerdo de los EEMM para la elaboración de la Brújula Estratégica adoptado por el propio Consejo el 21 de marzo de 2022³⁵. Los resultados de la Brújula Estratégica proporcionan el “cómo” de la configuración de la

³² CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones Consejo Europeo - Reunión extraordinaria del Consejo Europeo*, Unión Europea, 2020, en <https://www.consilium.europa.eu/media/45124/210720-euco-final-conclusions-es.pdf>.

³³ CONSEJO EUROPEO, *Reunión Extraordinaria Del Consejo Europeo (1 y 2 de Octubre de 2020) – Conclusiones*, Unión Europea, 2020, en <https://www.consilium.europa.eu/media/45932/021020-euco-final-conclusions-es.pdf>.

³⁴ Fundamentalmente, el Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea (COREPER II), y el Comité Político y de Seguridad (CPS).

³⁵ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Una Brújula Estratégica para la seguridad y la defensa – por una unión europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales*, Unión Europea, 2022, en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/es/pdf>.

autonomía estratégica, estableciendo así la hoja de ruta para avanzar con todas las iniciativas puestas en marcha y los mandatos adoptados por el Consejo desde la EUGS en 2016³⁶.

En esencia, la Brújula Estratégica pretende servir de guía para el desarrollo de acciones conducentes a materializar el nivel de ambición acordado en el Plan de Desarrollo de Seguridad y Defensa (IPSD, en inglés)³⁷ en cuanto que concreción de la EUGS, y con el horizonte de fondo de que todos los actores implicados avancen hacia una cultura europea común de seguridad y defensa.

El Parlamento Europeo (PE), en su informe anual 2020 sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa, menciona el objetivo de desarrollar una autonomía estratégica con un alcance suficiente que permita asegurar una Unión con capacidades para evaluar de forma independiente una situación de crisis y adoptar decisiones autónomas, así como en su capacidad para actuar de manera autónoma cuando las circunstancias lo requieran. Más concretamente, el PE pide al AR/VP y al Consejo que concreten una definición formal y común de la autonomía estratégica así como los fines, los medios y los recursos para su financiación³⁸. Sin embargo, los EEMM insisten en su interés por definir el concepto lo mínimo posible a fin de salvar una posición de consenso entre los 27, necesaria para poder avanzar a nivel programático. En efecto, la autonomía estratégica no es una entidad en sí misma, ni tiene una base material determinada y estable para ser delimitada como un fenómeno claro y distinto. Más bien, la autonomía estratégica es una noción vacía o flotante que debe negociarse permanentemente entre los EEMM y las instituciones y agencias comunitarias³⁹.

Con el objetivo de avanzar hacia una autonomía estratégica, los EEMM acordaron poner en marcha el proceso para una Brújula Estratégica, una grúa con un enfoque más concreto que la EUGS pero más avanzado y destinado a dar un sentido de dirección: el objetivo es establecer metas y líneas de trabajo para los próximos 5 años en las áreas que conforman

³⁶ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Council Conclusions on Security and Defence*, Unión Europea, 2020, en <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/06/17/security-and-defence-council-adopts-conclusions/>. La versión adoptada, en inglés, dice así sobre la autonomía estratégica: “The EU remains committed to enhance its ability to act as a security provider through its operational engagement, notably CSDP missions and operations, to reinforce its resilience and preparedness to effectively tackle all security threats and challenges, and to step up the development of necessary capabilities. In doing so, the EU will enhance its strategic autonomy and its ability to cooperate with partners in order to safeguard its values and interests. This will also strengthen our collective efforts, in particular also in the context of effective multilateralism and the transatlantic relationship, and will enhance the European contribution to a rules-based global order with the United Nations at its core and to Euro-Atlantic security.”

³⁷ ALTA REPRESENTANTE, *Implementation Plan on Security and Defence*, Unión Europea, 2016, en https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf.

³⁸ PARLAMENTO EUROPEO, “Report on the implementation of the Common Security and Defence Policy. Annual report 2020”, Comité de Asuntos Exteriores, Unión Europea, en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0266_EN.html.

³⁹ MAURO, F., “Strategic autonomy under the spotlight: The New Holy Grail of European Defence”, *GRIP Report*, Groupe de recherche et d’information sur la paix et la sécurité, 2018, en <https://grip.org/strategic-autonomy-the-new-grail-of-european-defense/>.

la seguridad y defensa. Las Conclusiones del Consejo del 10 de mayo de 2021 establecen una relación estrecha entre la Brújula Estratégica y la articulación de la autonomía estratégica. Esto se debe, en gran medida, al proceso establecido para su redacción⁴⁰. En estas Conclusiones, los EEMM expresaron su valoración sobre programas desarrollados a partir de la IPSD para la materialización de las prioridades estratégicas recogidas en la EUGS. Con la presión de un entorno estratégico crecientemente contestado y con la autonomía estratégica en el horizonte, los oficiales de la UE y los EEMM han valorado como insuficientes los programas en marcha. Esto se debe, en parte, a la forma en que se diseñó el proceso de redacción de la EUGS y la IPSD. Ambos documentos son resultado de una concepción descendente (*top-down*), donde la AR/VP lideró el proceso con apoyo de las instituciones y donde su equipo tenía la última palabra sobre el borrador final, para ser finalmente adoptado en su totalidad por los EEMM. Esto es, durante el proceso no se ha tenido suficientemente en cuenta el punto de vista de los planificadores. La Brújula Estratégica, en cambio, y es aquí donde reside una de las novedades de este documento, se configura a través de un documento ascendente (*bottom-up*) en el que los EEMM son los responsables de la conducción del proceso (*ownership*), mientras que los oficiales de las Divisiones concernidas del SEAE asumen las tareas de coordinación según su área de trabajo. Es decir, se han desarrollado numerosos *workshops* con personal de los ministerios y agencias para la definición de una hoja de ruta que sirva de guía para el diseño e implementación de los programas que deben aplicarse tras la Brújula Estratégica. La implicación de los EEMM en la redacción de la Brújula Estratégica y el principio de que dicho proceso ha estado informado en mayor medida por los planificadores y técnicos de los ministerios e instituciones comunitarias responde al interés de los EEMM por no repetir el resultado de la EUGS y la IPSD: la elaboración de documentos de alto nivel con líneas estratégicas de difícil concreción programática.

En esencia, la Brújula Estratégica implica un "análisis de amenazas" comunes, de modo que no es sólo una lista de amenazas y desafíos, sino que también se refiere a dónde están los principales intereses y valores y cómo asegurarlos y dar un sentido claro de dirección. El 10 de noviembre de 2021 se presentó un documento preparatorio a los miembros de la Comisión Europea y, posteriormente, a los Ministros de Asuntos Exteriores y Defensa en formato "jumbo" el 15 de noviembre. A partir de las aportaciones de los EEMM, se redactó el esqueleto del documento, estableciendo así un marco común a partir del cual la AR/VP ejercerá labores de coordinación para la consolidación del primer borrador en noviembre de 2021. Se presentó un documento de 27 páginas que se articula en torno a cuatro líneas de acción: actuar, asegurar, invertir y asociar⁴¹.

Sin embargo, la Brújula Estratégica no sólo trata de dar una mayor dirección y claridad, sino que también es un documento en sí mismo e implica la toma de decisiones: cómo

⁴⁰ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Conclusiones del Consejo sobre seguridad y defensa*, Unión Europea, 2021, en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8396-2021-INIT/es/pdf>.

⁴¹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *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*, Unión Europea, 2021, en https://i2.res.24o.it/pdf2010/Editrice/ILSOLE24ORE/ILSOLE24ORE/Online/_Oggetti_Embedded/Documenti/2021/11/11/st13638_en21_SC_DRAFT_0.pdf.

converger en las percepciones de las amenazas y la cultura estratégica y una hoja de ruta concreta de acciones para afrontarlas. En este sentido, la Brújula Estratégica consolida la importancia estratégica de las líneas de suministro y la conectividad bajo el paraguas de la resiliencia, en línea con la EUGS donde se la define como "la capacidad de los Estados y las sociedades para reformarse, resistir y recuperarse de las crisis internas y externas". En este sentido, la propuesta de Directiva relativa a las entidades críticas⁴² contribuye a articular esta prioridad seguir reduciendo las vulnerabilidades, en particular de las infraestructuras críticas que son esenciales para el funcionamiento de la UE y el mercado común y donde la acción de la UE estaría justificada por la naturaleza común de los riesgos y por el carácter transnacional de los servicios que prestan y las interdependencias y conexiones entre ellas, intersectoriales y transfronterizas. A ello reconoce que una vulnerabilidad o una perturbación de una única instalación podría crear inestabilidad a lo largo de todo el espectro, lo que implica el objetivo de reducción de las vulnerabilidades en su dimensión interna y externa, así como a lo largo de las estructuras que las interconectan.

La Brújula Estratégica, por su parte, recoge las iniciativas desarrolladas desde la EUGS y la acciones relativas a la resiliencia de las entidades críticas y de lo digital a fin de establecer un puente entre las acciones de la Comisión y las acciones del Consejo y los EEMM, para lo cual explora una visión más integrada de la protección de las infraestructuras críticas, el acceso a los bienes comunes mundiales, especialmente en los ámbitos marítimo, cibernético y espacial, la aplicabilidad de las cláusulas de defensa mutua y solidaridad (los artículos 42.7 TUE y 222 TFUE), las dependencias críticas y las cadenas de suministro en sectores estratégicos, el cambio climático y el impacto de las nuevas tecnologías.⁴³ En definitiva, se busca garantizar la sinergia para la reducción de vulnerabilidades en las líneas de suministro y la conectividad entre las herramientas de seguridad interna, desarrollada por la Comisión en su Estrategia de Unión de Seguridad,⁴⁴ y la seguridad externa, en adelante desarrollada por la Brújula Estratégica.

III. LA AUTONOMÍA Y LA BASE TECNOLÓGICA E INDUSTRIAL DE LA DEFENSA EUROPEA: LA SEGURIDAD DE SUMINISTRO COMO PRECEDENTE

El tratamiento de las cadenas del suministro como objeto de pensamiento estratégico en el marco de la industria de la defensa encuentra su origen con la fundación de la Agencia de Defensa Europea (EDA, en inglés) en 2004. De 2006 en adelante, los EEMM desarrollaron de manera gradual un marco de cooperación intergubernamental en este ámbito. Con la adopción de la EUGS, los debates sobre la autonomía estratégica y la

⁴² MOLENAAR, A., "Unlocking European Defence. In Search of the Long Overdue Paradigm Shift", *IAI Papers 21*, Istituto Affari Internazionali, 2021, en <https://www.iai.it/sites/default/files/iaip2101.pdf>.

⁴³ EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE, "Where will the EU's Strategic Compass point?", Unión Europea, 2021, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698057/EPRS_BRI\(2021\)698057_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698057/EPRS_BRI(2021)698057_EN.pdf).

⁴⁴ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad*, Unión Europea, 2020, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0605&from=EN>.

creciente competición energética y tecnológica, la seguridad del suministro dejará de circunscribirse fundamentalmente al ámbito de la industria de defensa y se ampliará a las cadenas de suministro procedentes de otras áreas sensibles de la industria europea.

El ámbito de la industria de defensa se ha caracterizado por la diversidad de necesidades de abastecimiento existente entre los EEMM y que varía en función de su análisis del entorno de seguridad, su política nacional de defensa, las prioridades de su política industrial y la morfología de su base industrial entre otros factores. Sin embargo, tras el lanzamiento de la entonces Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras Saint-Malo, los EEMM llegaron al convencimiento sobre la necesidad de desarrollar enfoque europeo de la Seguridad del Suministro (SdS) en el ámbito de la industria de defensa. Este principio ha sido, y es todavía, importante tanto para la realización y el fortalecimiento de la EDTIB como para el funcionamiento del Mercado Europeo de Equipos de Defensa (MEED). La SdS es un factor clave en muchas de las decisiones adoptadas por los EEMM y es la base del éxito de los programas de cooperación en este ámbito.

En 2006 la Junta Directiva de la EDA aprobó el “Acuerdo marco para la seguridad del suministro entre los Estados miembros participantes (EMp) en circunstancias de urgencia operativa”⁴⁵, no vinculante y limitado al artículo 346 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)⁴⁶. Este Acuerdo Marco aplicado a la SdS se diseñó para servir como referencia común para el funcionamiento del MEED, en la medida en que su desarrollo posterior fue dotando a los EMp de mecanismos estandarizados y ágiles de asistencia a las necesidades de defensa contratadas por los demás, especialmente en circunstancias de urgencia operativa apremiante. Este acuerdo marco buscaba fomentar el grado de confianza mutua entre los EMp mediante un aumento progresivo de la solidaridad y cooperación.

La primera estrategia de la EDTIB fue aprobada en 2007 por el *Steering Board* de la EDA, en su configuración de Ministros de Defensa, y como resultado de los trabajos previos reflejados en 2006 preparatorio *An Initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs*.⁴⁷ La Estrategia supuso un reconocimiento de los

⁴⁵ PARLAMENTO EUROPEO y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Directiva 2009/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009 sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos de obras, de suministro y de servicios por las entidades o poderes adjudicadores en los ámbitos de la defensa y la seguridad, y por la que se modifican las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE*, Unión Europea, 2009, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32009L0081>.

⁴⁶ En su artículo 346, punto 1, dice así: “1. Las disposiciones de los Tratados no obstarán a las normas siguientes: a) ningún Estado miembro estará obligado a facilitar información cuya divulgación considere contraria a los intereses esenciales de su seguridad; b) todo Estado miembro podrá adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra; estas medidas no deberán alterar las condiciones de competencia en el mercado interior respecto de los productos que no estén destinados a fines específicamente militares.” Véase: *Tratado de Funcionamiento de La Unión Europea*, Unión Europea, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=ES>.

⁴⁷ AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA, *An initial long-term vision for European defence capability and capacity needs*, Unión Europea, 2006, en

EEMM de la existencia de dependencias mutuas y la necesidad de avanzar en la cooperación frente al suministro de bienes y servicios de defensa como medida para una mayor garantía mutua de dicho suministro.

Tras los primeros años de aplicación, los EEMM evaluaron positivamente la implementación del Acuerdo Marco de 2006 y decidieron avanzar en el nivel de ambición mediante la ampliación de su ámbito de aplicación con el objetivo abarcar todos los tipos de adquisiciones de defensa así como el espectro de situaciones operativas, esto es, incluir las situaciones de estabilidad operativa y no solamente las circunstancias de urgencia operativa⁴⁸. Este Acuerdo Marco actualizado sobre la seguridad del suministro entre EEMM constituye un mecanismo voluntario y jurídicamente no vinculante que supuso un paso importante en la mejora del apoyo y asistencia mutua en materia de seguridad del suministro.

De manera complementaria al Acuerdo Marco, la Junta Directiva de la EDA adoptó en 2014 un Código de Conducta voluntario sobre el establecimiento de prioridades entre los EEMM y la industria, como medio para fomentar la participación a los agentes de la industria de la defensa en el marco de la seguridad del suministro de la EDA, a fin de elevar los estándares de buenas prácticas y demostrar así su compromiso en el cumplimiento de los requisitos reforzados de seguridad del suministro de los EEMM en materia de adquisiciones de defensa. De esta manera, la celebración de un contrato estará informada por el conjunto de principios estipulados en el Código de Conducta para garantizar la entrega y el suministro de equipos y servicios de defensa al Estado miembro contratante.

Los 27 EMP en la EDA se han adherido al Acuerdo Marco actualizado y al Código de Conducta, lo que evidencia la importancia de la seguridad del suministro en el ámbito de la industria de defensa. En diciembre de 2013, el Consejo Europeo subrayó la importancia de los acuerdos de seguridad del suministro para el desarrollo de la planificación y la cooperación a largo plazo y el funcionamiento del mercado interior de la defensa. En esta línea, solicitó a la Comisión Europea que elaborara, junto con los EEMM y en cooperación con la AR/VP y la EDA, una hoja de ruta para un régimen global de seguridad del suministro a escala de la UE, que tuviera en cuenta la naturaleza globalizada

http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/91135.pdf; STEERING BOARD OF THE EUROPEAN DEFENCE AGENCY, *A strategy for the European Defence Technological and Industrial Base*, Unión Europea, 2007, en https://eda.europa.eu/docs/documents/strategy_for_the_european_defence_technological_and_industrial_base.pdf.

⁴⁸ EUROPEAN DEFENCE AGENCY, “Framework arrangement for security of supply between subscribing Member States”, Unión Europea, 2009, en <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/projects/framework-arrangement-for-security-of-supply.pdf>. El ámbito de aplicación del anterior Acuerdo Marco se limitaba a circunstancias de urgencia operativa en tiempos de emergencia, crisis o conflicto armado. En la actualidad se han incrementado los requisitos de la SdS, derivados de la necesidad de una mayor cooperación entre los EMP, debido a la limitación de los recursos. La iniciativa *Pooling & Sharing* de la Agencia abarca un amplio espectro de actividades para el desarrollo de capacidades que requieren una mayor dependencia mutua entre los EEMM. Para responder a los nuevos requerimientos de los EMP, en 2009 se procedió a la actualización del Acuerdo Marco de 2006.

de las cadenas de suministro críticas. Actualmente, la EDA está supervisando su aplicación y sirviendo apoyo a los EMP en la aplicación coherente del Acuerdo Marco y del Código de Conducta sobre Priorización entre los EMP y la industria.

Además de asegurar el funcionamiento del mercado común en su dimensión interior, la Comisión elaboró a propuesta de Consejo, y en cooperación con el AR/VP y la EDA, una hoja de ruta sobre el régimen de seguridad de abastecimiento a partir del mando adoptado por los ministros en mayo de 2015⁴⁹. Si bien la seguridad de abastecimiento es esencialmente intergubernamental, los EEMM cooperan con las instituciones comunitarias para una mejor circulación transfronteriza de los productos de defensa que refuerce la cooperación industrial y la competitividad, en la medida en que una mayor integración tendría un impacto positivo en la gestión del riesgo frente al desabastecimiento. La aplicación nacional de la Directiva no es, en la mayoría de los casos, competencia de los ministerios de Defensa, sino de otros ministerios nacionales, como el de Economía o el de Asuntos Exteriores. Sobre esta base, la Junta Directiva de la EDA de 19 de octubre de 2016, entre otras cosas, alentó a la EDA a seguir sensibilizando a los Ministerios de Defensa sobre las cuestiones relativas a la aplicación de la Directiva de Transferencias de Defensa 2009/43/CE y a maximizar su participación⁵⁰. En lo que se refiere a la mejora en su aplicación, los EEMM han considerado importante alinear los enfoques nacionales en cuanto al alcance y las condiciones de las transferencias en el marco de las Licencias de transferencia generales para las Fuerzas Armadas publicadas por los EEMM⁵¹.

La prioridad de garantizar las cadenas de suministro a través de la autonomía como garantía de las dependencias también se ve afectada por las disparidades en la cultura estratégica entre los EEMM. En una línea similar, el ámbito de las cadenas de suministro es complejo y presenta múltiples ramificaciones diferentes sectores y logística. Desde esta perspectiva, las disparidades en las prioridades estratégicas y las percepciones del entorno de seguridad que informan la planificación estratégica de los EEMM, estos podrían afectar al rendimiento de la seguridad del suministro de la UE en su conjunto. El Consejo de Asuntos Exteriores (FAC, en inglés), en sus Conclusiones del 14 de noviembre de 2016 para la aplicación de la EUGS, pidió a la EDA que adoptara medidas para mejorar la seguridad del suministro mediante un enfoque holístico basado en el compromiso político de los EEMM y en los acuerdos existentes sobre programas/sectores

⁴⁹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Council Conclusions on CSDP*, Unión Europea, 2015, en <https://www.consilium.europa.eu/media/24520/st08971en15.pdf>; PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de Mayo de 2015, sobre la incidencia de la evolución del Mercado Europeo de la defensa en las capacidades de seguridad y defensa en Europa (2015/2037(INI))*, Unión Europea, 2015, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015IP0215&from=EN>.

⁵⁰ PARLAMENTO EUROPEO y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, “Directiva 2009/43/CE sobre la simplificación de los términos y las condiciones de las transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la Comunidad”, Unión Europea, 2009, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CONSLEG:2009L0043:20120413>.

⁵¹ La Directiva 2009/43/CE sobre la simplificación de los términos y las condiciones de las transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la Comunidad, se considera estrechamente vinculada a la seguridad del suministro.

específicos en cooperación entre estos⁵². Esta preocupación de los funcionarios y líderes de la UE se suma al largo camino recorrido en el ámbito de la cooperación en materia de defensa. Las decisiones nacionales en materia de defensa también se basan en las expectativas que tienen de que una determinada cadena de valor sea previsiblemente suministrada cuando se requiera. Para ello, los EEMM han estado trabajando sobre la base de la SdS, ya que ésta informa la planificación y la programación estratégicas. El principio de la seguridad de abastecimiento es un pilar importante de la EDTIB y del MEED, que se ven reforzados por una cooperación que permite llegar a un entendimiento común de un enfoque europeo de la seguridad de abastecimiento. Ya en 2016, el IPSD reconoció la importancia de apoyar a los EEMM en el fomento de un mayor nivel de confianza mutua a través de la EDA, y también la necesidad de facilitar las transferencias relacionadas con la defensa y proporcionar asistencia mutua efectiva en tiempos de crisis⁵³.

La circulación transfronteriza de componentes de defensa para facilitar las transferencias dentro de la Unión ha contribuido a reforzar, a su vez, la cooperación industrial y la competitividad regulada en la Directiva de Transferencias de Defensa⁵⁴. Mantener un nivel óptimo de circulación a través de las cadenas de suministros es una cuestión fundamental para reforzar los indicadores de seguridad en el abastecimiento. En este sentido, la EDA dirigió sus esfuerzos de coordinación a través de la Junta Directiva de la EDA para garantizar la coherencia y la aplicación por parte de los EEMM en la aplicación de dicha Directiva a pesar de las diferencias existentes en el tratamiento de las licencias generales de transferencia. La Comisión también ha contribuido a los esfuerzos de armonización y aumento de la confianza y apoyo entre los EEMM a través de sus competencias en política industrial, en forma de recomendaciones, informes, certificaciones y un registro de empresas certificadas con el fin de avanzar en el grado el ámbito de las adquisiciones de defensa y escenarios de aplicabilidad.

Como continuación de las Conclusiones del Consejo sobre seguridad y defensa de 17 de junio de 2020,⁵⁵ en la declaración de los EEMM en el Consejo Europeo de 26 de febrero de 2021⁵⁶ y en las Conclusiones del 10 de mayo de 2021,⁵⁷ los EEMM reiteraron su objetivo de reforzar sus indicadores de resiliencia frente a las crisis y su desempeño en la implementación de la Agenda Estratégica 2019-2024 a fin de avanzar en la capacidad de la UE de actuar de forma autónoma⁵⁸. En 2019 el Consejo identificó la resiliencia, la autonomía y los acuerdos de cooperación entre EEMM y con terceros como principios

⁵² CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Council conclusions on implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence*, Unión Europea, 2016, en <http://www.consilium.europa.eu/media/22459/eugs-conclusions-st14149en16.pdf>.

⁵³ ALTA REPRESENTANTE, *Implementation Plan on Security and Defence...op. cit.*

⁵⁴ PARLAMENTO EUROPEO y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, “Directiva 2009/43/CE sobre la simplificación de los términos y las condiciones de las transferencias...op. cit.

⁵⁵ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Conclusiones del Consejo sobre seguridad y defensa...op. cit.*

⁵⁶ CONSEJO EUROPEO, *Declaración de los miembros del Consejo Europeo*, Unión Europea, 26 Febrero 2021, en <https://www.consilium.europa.eu/media/48649/2526-02-21-euco-statement-es.pdf>.

⁵⁷ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Conclusiones del Consejo sobre seguridad y defensa...op. cit.*

⁵⁸ CONSEJO EUROPEO, *Una nueva agenda estratégica 2019-2021*, Unión Europea, 2019, en <https://www.consilium.europa.eu/media/48649/2526-02-21-euco-statement-es.pdf>.

estratégicos conducentes al fortalecimiento de la seguridad del suministro de productos y tecnologías de defensa, las inversiones en la cadena de suministro de defensa y la ampliación de las entidades en el lado de los proveedores (SdS). En este sentido, la diversificación de los proveedores supone también facilitar el acceso de las PYMEs y de los proveedores no tradicionales junto con las empresas bien establecidas⁵⁹. Sin embargo, la seguridad del suministro no sólo abarca el abastecimiento de los productos de defensa, también ocupa un lugar clave a la hora de obtener resultados en materia de defensa durante la ejecución de los programas de los EEMM. El principal riesgo es verse afectado por la escasez de componentes tecnológicos y materias primas para el mantenimiento y el equipamiento de las capacidades industriales y de defensa.

En cierto sentido, el ascenso de la autonomía estratégica ha contribuido en los últimos años a sedimentar una relación estratégica más estrecha entre la política industrial y la acción exterior, como consecuencia entre otros aspectos de la importancia crítica que están teniendo las cadenas de suministro en un contexto de crecientemente interdependencia y las dificultades que encuentran los EEMM cuando actúan individualmente. Esto es, el paso de una agenda intergubernamental dirigida a la seguridad de suministros en la industria de la defensa a otra donde que integra una multiplicidad de sectores industriales en sus dimensiones interna y externa del mercado común, parece contribuir a transformar las percepciones de los EEMM sobre la estrecha relación que guarda la seguridad de las cadenas de suministros con la consecución material de la autonomía estratégica. Esta toma de conciencia, que no es novedosa, ha irrumpido con especial fuerza en el ámbito de la acción exterior, donde las agendas programáticas de las instituciones incorporan de manera creciente acciones relacionadas con la resiliencia aplicada a la presencia marítima de la UE, la conectividad regional y las asociaciones estratégicas de suministro. Esto implicaría asumir un esfuerzo adicional para alinear las prioridades de los EEMM y las instituciones de la UE en una agenda común, en coordinación con los actores privados, a fin de fomentar un concepto de la autonomía informada por una línea coherente entre las áreas políticas que la integrarían.

Con todo, el enfoque estratégico de la UE para garantizar las cadenas de suministro y su correcto funcionamiento ligado a la EDTIB está estrechamente relacionado con los esfuerzos de la UE para fomentar la resiliencia de la base industrial y tecnológica. Las entidades críticas, los programas de financiación, las materias primas, los bienes de equipo y otras tecnologías y componentes críticos que son necesarias para el funcionamiento de toda la cadena de valor han entrado de lleno en el debate sobre el alcance y la implementación de la autonomía estratégica.

⁵⁹ FINNISH MINISTRY, LATVIAN MINISTRY y EUROPEAN UNION INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES (EUISS), “The Strategic Compass how to ensure security of supply and enhance the EU’s resilience?”, Junio 2021, en [https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/FI-LV-EUISS-Strategic Compass - Final Report.pdf](https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/FI-LV-EUISS-Strategic%20Compass-Final%20Report.pdf).

IV. LA AUTONOMÍA Y LAS CADENAS DE SUMINISTRO: REDUCCIÓN DE DEPENDENCIAS MEDIANTE EL SEGURIDAD DE ACCESO Y ABASTECIMIENTO

La pandemia de la COVID-19 puso de manifiesto la dependencia de la Unión con los agentes externos⁶⁰. La escasez de productos médicos, de materiales semiconductores y la consiguiente incertidumbre generada en los flujos comerciales y de inversión internacional contribuyó a incluir en la agenda de los líderes de la UE el problema del acceso y el aseguramiento de las cadenas de suministro. En cuestión de unos pocos años, la estructura de dependencias de la Unión pasó a convertirse en un elemento estratégico de primer orden que deberá informar la capacidad de la misma para actuar autónomamente. Los debates sobre las materias primas, las cadenas de valor y la protección de entidades y estructuras críticas, físicas y digitales, resurge así tras un largo período carente de decisiones políticas relevantes al respecto. Esta preocupación se ha concretado en la voluntad declarada de los EEMM y las instituciones comunitarias de dotarse de los instrumentos necesarios para desarrollar una agenda en torno a las cadenas de suministro bajo el prisma de la autonomía estratégica.

Son múltiples los factores que explican su emergencia como problema de seguridad y como objeto de reflexión en el ámbito de la acción exterior. En cierta medida, la preocupación por la seguridad de las cadenas de suministro de la UE comenzó poco antes de estallar la pandemia de la COVID-19 con motivo de las tensiones geopolíticas entre EEUU y China. Sin embargo, las preocupaciones sobre las cadenas de suministro se tradujeron entonces como un problema circunscrito al ámbito del comercio. Por su parte, la pandemia contribuyó a ampliar la percepción de las vulnerabilidades percibidas en torno al suministro de materias primas, productos y equipos relativos a la salud y a colocar las políticas sanitarias en el marco de las discusiones sobre autonomía estratégica. Los ámbitos afectados por la inestabilidad en las cadenas de suministros son cada vez más numerosos, lo que ha llevado a los líderes y oficiales de la UE a preguntarse cómo gestionar las dependencias críticas en materia de comercio, recursos, tecnologías y conocimiento.

Tras la primera gran ola de la pandemia de la COVID-19 y tras meses de evaluaciones y consultas, la Comisión presentó una propuesta de Directiva relativa a la resiliencia de las entidades críticas⁶¹. La propuesta busca establecer un marco común para avanzar en la resiliencia de las entidades críticas mediante un plan de acciones dirigidas a avanzar en el funcionamiento seguro y sostenible de las entidades que proporcionan servicios de suministro del mercado interior, con el objetivo de reducir las vulnerabilidades que puedan poner en riesgo la continuación funcional de esta.

⁶⁰ HACKENBROICH, J., SHAPIRO, J., Y VARMA, T., “Health sovereignty: How to build a resilient European response to pandemics”, *ECFR Policy Brief*, European Council of Foreign Relations, 2020, en https://ecfr.eu/publication/health_sovereignty_how_to_build_a_resilient_european_response_to_pandemics/.

⁶¹ PARLAMENTO EUROPEO y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Propuesta de Directiva relativa a la resiliencia de las entidades críticas*, Unión Europea, 2020, en https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:74d1acf7-3f94-11eb-b27b-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF.

La idea fuerza radica en definir un mandato que impulse a las instituciones y EEMM a involucrarse en un agenda dirigida a la reducción de las vulnerabilidades, en particular, en aquellos sectores que sustentan el funcionamiento de muchos otros sectores de la economía de la Unión. La visión del entorno estratégico que subyace se caracterizaría por el aumento de las interdependencias transfronterizas entre los servicios esenciales proporcionados sobre la base de las entidades y estructuras críticas, físicas y digitales, en tanto que elementos esenciales para el funcionamiento de la sociedad y el mercado común. Para la Comisión y los EEMM, tras un proceso de evaluación de impacto y consultas con interesados, estas interdependencias se localizan en diez sectores críticos, a saber: la energía, el transporte, la banca, la infraestructura del mercado financiero, la salud, el agua potable, las aguas residuales, la infraestructura digital, la administración pública y el espacio. En lecturas posteriores, en este caso por parte del Comité de las Regiones, se ha propuesto la inclusión de las cadenas de distribución de artículos de primera necesidad, y en particular, el sector de la producción, transformación y distribución de alimentos.

Para la Comisión, una entidad crítica es aquella que participa de la provisión de un servicio esencial, esto es, esencial para el mantenimiento de funciones sociales o actividades económicas vitales⁶². La agenda de programas previstos buscaría dotar a la Unión de una mayor capacidad conjunta y unidad de acción para prevenir, resistir, mitigar, absorber, adaptarse y recuperarse de cualquier circunstancia o hecho, entendido como riesgo, que pueda tener un efecto adverso potencial en la resiliencia de las entidades críticas⁶³. En esta línea, dado que las interdependencias se extienden a lo largo del continuo interno y externo de la Unión, dicha propuesta contribuye a ampliar su dimensión externa con programas dirigidos a la cooperación con terceros Estados, y en línea con la EUGS.

En relación a los Tratados, la autonomía estratégica articulada a través de la protección de las entidades críticas se basa en el artículo 114 del TFUE, que alcanza a la mejora del mercado interior mediante la aproximación de las legislaciones de los EEMM. La retórica de una autonomía estratégica circunscrita al ámbito de la seguridad y la defensa se ve superada en la práctica por la articulación de un espacio de mayores interdependencias entre áreas de competencia, subsidiariedad, proporcionalidad y áreas de formulación de políticas que conducen hacia la configuración de una autonomía estratégica abierta. A lo largo de los actos llevados a cabo para su concreción, esto es, los dictámenes y primeras lecturas, estos han remarcado la importancia de atender a la coherencia entre políticas de la Unión y la transposición de los EEMM de manera que se mantenga un alto grado de coherencia y la consecución de criterios comunes entre los aspectos legales, financieros, industriales, de conectividad y medioambientales.

En este sentido, se está generando un espacio de acción derivada de la convergencia entre la propuesta de Directiva sobre la resiliencia de entidades críticas, que amplía el ámbito

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*

de aplicación de la Directiva 2008/1143⁶⁴ sobre energía y transporte a otros sectores, la Directiva relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de ciberseguridad (SRI)⁶⁵, que deroga la Directiva (UE) 2016/1148, y la propuesta de Directiva sobre la resiliencia operativa digital del sector financiero⁶⁶. Todas ellas han sido desarrolladas en paralelo a la nueva estrategia de ciberseguridad de la UE presentada en diciembre de 2020. Esta estrategia, que tiene entre otros objetivos mejorar la resiliencia colectiva de Europa frente a las ciberamenazas y garantizar servicios y herramientas digitales fiables y seguras, es una piedra angular de la Comunicación de la Comisión relativa a “Configurar el futuro digital de Europa”⁶⁷. En este mismo orden, la nueva estrategia de ciberseguridad de la UE experimentó un cambio en su alcance inicial con la adopción del Plan de recuperación para Europa y la estrategia de la Unión de la Seguridad de la UE.

La Comisión consigue de esta manera, con su asertividad y tras la crisis de la COVID-19, colocar también en la agenda de las preocupaciones por la seguridad de la Unión una serie de acciones dirigidas al ámbito de las materias primas y su relación con las cadenas de suministro. En septiembre de 2020, la Comisión presentó su Comunicación para el impulso de la resiliencia aplicada a las materias primas fundamentales⁶⁸. En palabras de Thierry Breton, la pandemia "puso de manifiesto la rapidez y la profundidad con la que se pueden interrumpir las cadenas de suministro mundiales"⁶⁹. Las materias primas críticas son "uno de los ámbitos en los que Europa debe ser más resistente a futuros choques y desarrollar una autonomía estratégica más abierta"⁷⁰.

La propia propuesta de Directiva relativa a la resiliencia de las entidades críticas, por su parte, convergente con un conjunto de Comunicaciones y Reglamentos en el campo de la lucha contra cambio climático, la protección civil, la inversión extranjera directa, la

⁶⁴ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Directiva 2008/114/CE sobre la identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección*, Unión Europea, 2008, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0114&from=en>.

⁶⁵ PARLAMENTO EUROPEO y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Propuesta de Directiva relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de ciberseguridad y por la que se deroga la Directiva (UE) 2016/1148*, Unión Europea, 2020, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0823&from=ES>.

⁶⁶ PARLAMENTO EUROPEO y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Reglamento sobre la resiliencia operativa digital del sector financiero y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1060/2009, (UE) n.º 648/2012, (UE) n.º 600/2014 y (UE) n.º 909/2014*, Unión Europea, 2020, en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_11051_2020_INIT&from=ES.

⁶⁷ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión - Configurar el futuro digital de Europa*, Unión Europea, 2020, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0067&from=ES>.

⁶⁸ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión - Resiliencia de las materias primas fundamentales: trazando el camino hacia un mayor grado de seguridad y sostenibilidad*, Unión Europea, 2020, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0474&from=EN>.

⁶⁹ BRETON, T., *Speech by Commissioner Breton at the launch of the European Raw Materials Alliance*, Unión Europea, 2020, en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech_20_1776/SPEECH_20_1776_EN.pdf.

⁷⁰ *Ibid.*

ciberseguridad y las estructuras digitales.⁷¹ Además, el avance en la resiliencia de las entidades críticas contribuye también a los objetivos de la agenda de la Unión relativa a la lucha contra el terrorismo⁷². Esta diversidad de acciones muestra que un entorno estratégico leído en términos de vulnerabilidades, interdependencia y conectividad va más allá de la protección física de las infraestructuras críticas. La Comisión reconoció recientemente⁷³ la importancia de aplicar una visión global a la hora de diseñar medidas de prevención, seguridad, mitigación y recuperación ante eventos disruptores que puedan afectar el normal funcionamiento de aquellas redes críticas que sostienen la interconexión entre los dominios de tipo físico y digital del mercado único, incluyendo acciones para asegurar los sistemas de comunicación e información, la ciberseguridad y la dimensión antiterrorista.⁷⁴

En esta relación prolífica que se establece desde formulación de políticas en torno a las entidades críticas y su relevancia sistémica se sostiene sobre el reconocimiento de la relevancia de las interconexiones entre infraestructuras, redes y operadores que garantizan la continuación esperada en la prestación de los servicios esenciales y necesarios que sostienen el mercado único, ya sea en la dimensión interna o externa. En otras palabras, como dice la propuesta “las entidades que prestan servicios esenciales deben ser resilientes, es decir, capaces de resistir, absorber, acomodarse y recuperarse de los incidentes que pueden dar lugar a perturbaciones graves, potencialmente

⁷¹ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión - Estrategia de adaptación al cambio climático de la UE*, Unión Europea, 2013, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0216&from=ES>; PARLAMENTO EUROPEO y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Reglamento (UE) 2021/836 por el que se modifica la Decisión 1313/2013/UE relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión*, Unión Europea, 2021, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0836&from=ES>; PARLAMENTO EUROPEO y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Reglamento (UE) 2019/452 para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión*, Unión Europea, 2019, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0452&from=EN>; PARLAMENTO EUROPEO y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Reglamento sobre la resiliencia operativa digital del sector financiero y por el que se...* *op. cit.*

⁷² COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión - Agenda de lucha contra el terrorismo de la UE: anticipar, prevenir, proteger, responder*, Unión Europea, 2020, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0795&from=EN>.

⁷³ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad...* *op. cit.*

⁷⁴ COMISIÓN EUROPEA y ALTA REPRESENTANTE, *Comunicación conjunta - Marco común para la lucha contra las amenazas híbridas Una respuesta de la Unión Europea*, Unión Europea, 2017, en [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0018R\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0018R(01)&from=ES); COMISIÓN EUROPEA y ALTA REPRESENTANTE, *Aumentar la resiliencia y desarrollar las capacidades para hacer frente a las amenazas híbridas*, Unión Europea, 2018, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018JC0016&from=ES>; CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Conclusiones del Consejo - Acciones complementarias para aumentar la resiliencia y luchar contra las amenazas híbridas*, Unión Europea, 2019, en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14972-2019-INIT/es/pdf>; CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Conclusiones del Consejo sobre el refuerzo de la resiliencia y la lucha contra las amenazas híbridas, en particular la desinformación en el contexto de la pandemia de COVID-19*, Unión Europea, 2020, en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14064-2020-INIT/es/pdf>.

intersectoriales y transfronterizas”⁷⁵. Este giro contribuye a dar forma al término autonomía y su aplicación conducente a la reducción de vulnerabilidades en torno a aquellas redes, nodos y flujos que han sido identificadas como esenciales para el funcionamiento de la sociedad y la economía.

Tras la puesta en marcha del Programa Europeo para la Protección de Infraestructuras Críticas (PEPIC) en 2006,⁷⁶ la Directiva sobre Infraestructuras Críticas Europeas (ICE) de 2008⁷⁷ contribuyó a identificar y establecer los requisitos de protección específicos de los operadores de ICE y las autoridades competentes de los EEMM para proteger las infraestructuras críticas. Sin embargo, las formulaciones recientes en torno al concepto de resiliencia han sido aplicadas en áreas sectoriales e intersectoriales sobre el clima, la protección civil, la inversión extranjera directa y la ciberseguridad entre otras⁷⁸. Esta transformación en la protección de las infraestructuras críticas y las cadenas de suministro está en el centro de la retórica sobre dependencias proclamada por los líderes y técnicos de la UE y los EEMM. Así pues, la creciente conectividad asociada a las nuevas transformaciones tecnológicas constituye un cambio importante, ya que sitúa en el centro de las preocupaciones de seguridad la forma de gestionar el papel de los operadores y el hecho de que estos tengan que depender cada vez más unos de otros en virtud de una creciente conectividad para cumplir los requisitos de seguridad, y ya no solamente en el mantenimiento de las infraestructuras críticas físicas.⁷⁹

En esencia, esta interacción de cadenas de suministro y conectividad e infraestructuras bajo los principios de autonomía y resiliencia encuentra, en el contexto de la creciente influencia política y económica mundial de China, la necesidad de actuar ante la creciente relevancia de la nueva Inversión Extranjera Directa (IED). Los últimos avances en este campo se centran en dar una respuesta a nivel comunitario frente a los modelos de

⁷⁵ PARLAMENTO EUROPEO y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Propuesta de Directiva relativa a la resiliencia de las entidades críticas*, Unión Europea, 2020, en https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:74d1acf7-3f94-11eb-b27b-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF.

⁷⁶ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión sobre un Programa Europeo para la Protección de Infraestructuras Críticas*, Unión Europea, 2006, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0786&from=ES>.

⁷⁷ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Directiva 2008/114/CE sobre la identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación...op cit.*

⁷⁸ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión - Estrategia de adaptación al cambio climático de la UE*, Unión Europea, 2013, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0216&from=EN>; PARLAMENTO EUROPEO y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Reglamento (UE) 2019/452 para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión*, Unión Europea, 2019, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0452&from=EN>; PARLAMENTO EUROPEO y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Directiva (UE) 2016/1148 relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión*, Unión Europea, 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1148&from=EN>.

⁷⁹ La *Propuesta de Directiva relativa a la resiliencia de las entidades críticas* lo expresa claramente: “Las consecuencias son claras: una perturbación que afecte a la prestación de servicios por parte de un operador de un sector puede generar efectos en cascada en la prestación de servicios en otros sectores, y también potencialmente en otros Estados miembros o en toda la Unión.” Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, *Propuesta de Directiva relativa a la resiliencia de las entidades críticas...op. cit.*

desarrollo económico que, como el chino, son dirigidos por el Estado, y con los que la UE no disfruta de una apertura recíproca en la medida en que restringen el acceso de terceros a su mercado⁸⁰. Sobre la configuración de la autonomía estratégica y las inversiones extranjeras directas, la Comisión y los EEMM han buscado trazar un puente entre estas y las tecnologías críticas y los productos de doble uso, la seguridad de las entidades críticas, ya sean físicas o virtuales, el acceso a la información sensible y, curiosamente, el suministro de materias primas críticas, energéticas o no, así como la seguridad alimentaria⁸¹.

Esta preocupación por identificar, evaluar y frenar los posibles riesgos relacionados con la IED y con estricta relación con las cadenas de suministro, las infraestructuras críticas y la conectividad va también de la mano de la Estrategia Industrial para Europa y su actualización para 2021⁸². La Nueva Estrategia Industrial para Europa refuerza el papel del mercado único en el fortalecimiento de la autonomía estratégica de la UE y la competitividad industrial y aprovechar su tamaño e impacto para establecer un estándar global en línea con los valores e intereses de la Unión. La Nueva Estrategia Industrial es clara en lo que la UE entiende por autonomía desde la perspectiva de la industria: afirma que “se trata de reducir la dependencia de otros para las cosas que más necesitamos: materiales y tecnologías críticas, alimentos, infraestructuras, seguridad y otros ámbitos estratégicos” [...] al tiempo que se ofrece “la oportunidad de desarrollar sus propios mercados, productos y servicios que impulsen la competitividad”⁸³. Así, la nueva estrategia industrial muestra claramente los dilemas que afronta la UE en el desarrollo de la autonomía estratégica: frente a las dificultades que encuentra a la hora de fomentar un orden internacional basado en normas y, en consecuencia, el desarrollo de una autonomía estratégica compatible con esta visión, la estrategia industrial busca articular una acción exterior promotora de un orden basado en normas y la cooperación con la limitación de cualquier contingencia operativa a lo largo de las cadenas de suministro como parte del desarrollo de acciones conducentes a potenciar la competitividad global de la UE.

La autonomía estratégica, sin embargo, no se reduce a una búsqueda por el aseguramiento del acceso a recursos y el aseguramiento de la circulación de efectiva a través de las cadenas de suministros. La reducción de vulnerabilidades bajo el paraguas de la resiliencia interpela a una segunda línea de acción: diversificar las posibilidades de acceso y circulación, y desarrollar herramientas y procesos institucionales para su realización. Esto es, potenciar la conectividad interregional.

⁸⁰ Parlamento Europeo and Consejo de la Unión Europea, *REGLAMENTO (UE) 2019/452 Para El Control de Las Inversiones Extranjeras Directas En La Unión*.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión - Un nuevo modelo de industria para Europa*, Unión Europea, 2020, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0102&from=EN>; COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión - Actualización del nuevo modelo de industria de 2020: Creación de un mercado único más sólido para la recuperación de Europa*, Unión Europea, 2021, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0350&from=EN>.

⁸³ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión - Actualización del nuevo modelo de industria de 2020: Creación de un mercado único más sólido para la recuperación de Europa*, Unión Europea, 2021, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0350&from=EN>.

V. LA AUTONOMÍA Y LA CONECTIVIDAD: REDUCCIÓN DE LAS DEPENDENCIAS MEDIANTE LA DIVERSIFICACIÓN DE LAS CADENAS DE SUMINISTRO

La conectividad ha recibido menos atención en los debates sobre la autonomía estratégica. La agenda de conectividad ha ido ganando peso en los debates sobre la UE como actor global y el nivel ambición que los EEMM están dispuestos a asumir frente a un mundo más complejo. La importancia creciente de la conectividad se debe fundamentalmente a que se presenta como un vector de proyección exterior que permite a la UE, en palabras del AR/VP, responder a la “*weaponisation of inter-dependence*” que caracterizaría la política internacional contemporánea⁸⁴. Siguiendo la hipótesis de Thierry Breton, impulsar un mayor grado de conectividad favorable permitiría encontrar alternativas en un marco de interdependencia (resiliencia) frente a la disrupción de dependencias fuertes que puedan afectar a la Unión. Una característica de la conectividad se refiere a su carácter horizontal en la medida en que potencialmente puede incorporar un rango significativamente amplio de áreas políticas, lo que plantea problemas en términos de coherencia programática, ya que exige un esfuerzo extra de cooperación entre servicios y entre los EEMM a la hora de diseñar e implementar los futuros programas de conectividad. La EUGS definió el interés de la UE de intensificar la dimensión de la conectividad en sus compromisos regionales. Desde entonces, la UE ha ido ganando protagonismo, como puso de relieve la Comisión Europea al afirmar en 2018 la creciente importancia de una "Asia conectada" y las implicaciones de la conectividad para integrar las dimensiones económica, política y de seguridad (Comisión Europea, 2018).

La definición de la conectividad por parte de las instituciones de la UE proviene del documento *ASEM Pathfinder Group on Connectivity* (APGC), adoptado dentro del foro informal de diálogo y cooperación de la Reunión Asia-Europa (ASEM) en el que la UE y la ASEAN desempeñan un papel destacado. El APGC propone que la conectividad implica la facilitación del acceso y los medios para fomentar lazos económicos y humanos más profundos, abarcando aspectos de alto nivel y también concretos, así como infraestructuras y factores institucionales y socioculturales en tanto que medios para la mejora de las relaciones económicas, socioculturales y de seguridad entre Asia y Europa⁸⁵. En esencia, la conectividad tiene que ver con las redes en sentido amplio, y, en el caso de la estrategia de la UE en Asia, con el reconocimiento de que existen redes críticas y de flujos comerciales cuya disrupción tiene un impacto directo en la resiliencia de ambas regiones. La cooperación en el marco de la conectividad supone la activación de una gran red de grupos de trabajo interinstitucionales en la medida en que implica desarrollar programas para cubrir un amplio número de áreas: redes de transporte (aviación, marítimo, ferroviario y por carretera), la cooperación las infraestructuras energéticas, la cooperación financiera, las tecnologías de la comunicación y conexiones

⁸⁴ BORRELL, J. “Europe in Danger: What next for EU Security and Defence?” - Speech by High Representative /Vice-President Josep Borrell at the Bibliothèque Solvay”, en https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/110084/“europe-danger-what-next-eu-security-and-defence”-speech-high-representativevice-president_en.

⁸⁵ ASEM PATHFINDER GROUP CONNECTIVITY (APGC), *ASEM Connectivity*, European Union, 2017, en https://cdn.aseminfoboard.org/documents/Annex_I.pdf.

digitales, la educación y la investigación, el desarrollo de los recursos humanos, el turismo, los intercambios culturales, así como las aduanas, el comercio y la facilitación de la inversión⁸⁶.

El Consejo de la UE también se posicionó sobre esta cuestión para ratificar esta idea de pensar estratégicamente las políticas de seguridad, las políticas económicas y la política de desarrollo de la UE como actor global a través de la formulación de estrategias regionales que incorporan una suerte de fomento de la conectividad interregional a largo plazo. A partir de esta posición, la aplicación de una agenda de conectividad estará informada en el caso de la UE por un enfoque de tres principios: el principio de sostenibilidad, esto es, sostenibilidad social, económica, fiscal climática y medioambiental; el principio de exhaustividad, referido a transporte, energía, digital y entre personas; y el principio de no discriminación que garantizan y aseguran la igualdad de condiciones⁸⁷.

De este modo, la conectividad ha entrado con gran fuerza a través del cuerpo de documentos estratégicos que conforman la hoja de ruta de la UE en sus acciones regionales, hasta tal punto que representa hoy en día un vector estructural de la acción exterior. La ratificación por el Consejo en sus conclusiones del 28 de mayo de 2018 sobre la profundización de la cooperación con socios estratégicos asiáticos,⁸⁸ constituyó un primer paso que ha informado las discusiones conducentes a la revisión de las estrategias regionales de la Unión de los últimos años. Esto supuso un paso importante en el reconocimiento del Consejo sobre la importancia que tendrá la arquitectura de la seguridad en Asia en el funcionamiento de orden internacional. Esto es, dicho documento identifica como prioridad la presencia activa y relevante de la UE en la gobernanza regional de la seguridad y sitúa este principio como elemento que informará la defensa de los intereses europeos en la región. En cierto modo, el Consejo buscaba preparar el terreno para la futura relación UE-China donde la retórica de la conectividad ya se presenta como un componente central.

La renovación de las estrategias regionales de la UE llevada a cabo desde 2018 en adelante aporta evidencias sobre la importancia que ha adquirido una suerte de idea de conectividad en la acción exterior. Así, a través del compromiso de la UE en sus distintas estrategias regionales, la conectividad será incluida con distintos niveles de ambición y alcance, ya que estas estarán informadas por los objetivos, situaciones y antecedentes que informan las líneas de acción de la UE en cada región. Las relaciones de la UE con América Latina y el Caribe establecieron una conectividad de perfil técnico, esto es, centrada en el transporte, la circulación de personas y lo digital,⁸⁹ mientras que se

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Una Europa conectada a escala mundial - Conclusiones del Consejo*, Unión Europea, 2021, en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10629-2021-INIT/es/pdf>.

⁸⁸ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Enhanced EU Security Cooperation in and with Asia - Council conclusions*, Unión Europea, 2018, en <https://www.consilium.europa.eu/media/35456/st09265-re01-en18.pdf>.

⁸⁹ COMISIÓN EUROPEA y ALTO REPRESENTANTE, *Comunicación Conjunta - La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común*, Unión Europea, 2019, en <https://eur->

desarrollaron enfoques similares hacia Asia Central y el Mar Negro⁹⁰. La Comunicación Conjunta sobre la Asociación Oriental también considera la conectividad como un eje de las políticas de transporte y energía, respaldada por el Consejo al expresar la importancia de apoyar una conectividad sostenible, basada en normas, abierta y segura con la región⁹¹. Todos estos compromisos consideran que el componente de conectividad es más funcional que político, como ocurre en la estrategia de la UE hacia Asia.

La implicación de la UE en las regiones próximas a la Unión, como los Balcanes Occidentales y África, desarrollan en cambio un concepto de conectividad más politizado, con la transformación digital y la resiliencia contra el cambio climático como áreas principales de actuación⁹². La estrategia hacia los Balcanes Occidentales, en particular, hace explícita la importancia de la conectividad y las cadenas de suministro para la autonomía estratégica cuando afirma que "los Balcanes Occidentales tienen un papel clave que desempeñar en las cadenas de valor mundiales que abastecen a la UE, y este papel podría reforzarse aún más. A largo plazo, esto también contribuirá a la autonomía estratégica de la UE"⁹³. Las conclusiones del Consejo sobre las relaciones transatlánticas mencionan la importancia de la conectividad sostenible y la conectividad de las personas⁹⁴. Con carácter general, las estrategias sectoriales para la conectividad se articulan a través de las estrategias regionales de la UE, como es el caso del compromiso de la UE con el Ártico a través de un enfoque sectorial y regional de los programas espaciales, lo que pone de manifiesto la complejidad a la hora de lograr más grados de autonomía⁹⁵. En esencia, la conectividad es una prioridad de la acción exterior en sentido

lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019JC0006&from=EN; CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Council Conclusions on the Joint Communication on EU relations with Latin America and the Caribbean, «Joining forces for a common future»*, Unión Europea, 2019, en <https://www.consilium.europa.eu/media/39346/eu-lac.pdf>.

⁹⁰ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 'Council Conclusions on the EU's Engagement to the Black Sea Regional Cooperation'.

⁹¹ COMISIÓN EUROPEA y ALTO REPRESENTANTE, *Comunicación Conjunta - Política de la Asociación Oriental más allá de 2020 - Reforzar la resiliencia una Asociación Oriental eficaz para todos*, Unión Europea, 2020, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0007&from=EN>.

⁹² COMISIÓN EUROPEA y ALTO REPRESENTANTE, *Comunicación Conjunta - Hacia una estrategia global con África*, Unión Europea, 2020, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0004&from=ES>.

⁹³ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación Comisión - Un Plan Económico y de Inversión para los Balcanes Occidentales*, Unión Europea, 2020, en https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d32825b0-08ad-11eb-a511-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF; COMISIÓN EUROPEA, *Anexo de la Comunicación Comisión - Un Plan Económico y de Inversión para los Balcanes Occidentales*, Unión Europea, 2020, en https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d32825b0-08ad-11eb-a511-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_2&format=PDF.

⁹⁴ COMISIÓN EUROPEA y ALTO REPRESENTANTE, *Comunicación Conjunta - Una nueva agenda UE-EE. UU. para el cambio global*, Unión Europea, 2020, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0022&from=EN>; FOREIGN AFFAIRS COUNCIL, «Outcome of the council meeting - Transatlantic Relations», <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13737-2020-INIT/en/pdf>.

⁹⁵ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Conclusiones del Consejo - «Soluciones espaciales para un Ártico sostenible»*, Unión Europea, 2019, en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13996-2019-INIT/es/pdf>.

amplio que incorpora la prioridad de la Comisión de avanzar hacia la digitalización en múltiples campos⁹⁶.

En línea con la nueva generación de estrategias regionales que articulan la acción exterior, el AR/VP buscó reforzar las relaciones con una "Asia conectada", hasta el punto de que la articulación de una estrategia hacia Asia-Pacífico en este sentido⁹⁷ se convirtió en una prioridad. La Comisión y el SEAE empezaron a trazar un mapa de la conectividad euroasiática basado también en las contribuciones de los EEMM para estructurar la dimensión exterior de la UE hacia la región desde un punto de vista económico, político y de seguridad⁹⁸. Este documento examina el conjunto de políticas y actividades conducentes a dar forma a la forma europea de conectividad, que van desde el Océano Atlántico hasta el Océano Pacífico. El nivel de ambición identifica elementos "blandos" y "duros" de la acción exterior, ya que incluye los ámbitos clave para la conectividad: i) Transporte (terrestre, incluyendo carretera y ferrocarril, marítimo y aéreo); Energía (combustibles fósiles y fuentes de energía renovables); y una línea actualizada basada en las prioridades de la Comisión 2019-2024, es decir, la economía digital y un campo más abierto con las conexiones "entre personas" (educación, juventud y cultura, investigación e innovación).

La Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI, en inglés) del gobierno chino ocupa un lugar importante en las agendas de la acción exterior. La evolución de las relaciones entre la UE y el gobierno chino y el interés creciente a ambos lados por construir bloques interregionales de conectividad aporta evidencias sobre la importancia que ha adquirido la retórica de la conectividad global, las infraestructuras y las cadenas de suministro para la expansión económica, la protección de los intereses de seguridad y el establecimiento de modelos de gobernanza y normas⁹⁹.

La prioridad de la UE es definir una agenda propia que permita configurar durante la próxima década un conjunto de infraestructuras con Asia que estén guiadas por la visión del mundo y los intereses de la Unión. Con este propósito, la Comisión y la AR/VP presentaron la Comunicación conjunta de 2018, "Conectar Europa y Asia – elementos de una estrategia de la UE", que buscaba establecer los principios estratégicos de la UE en el plano de la conectividad. La idea inicial fue presentada por la AR/VP, en particular en la Cumbre XII celebrada en Bruselas, con el lema: "una vía europea a la conectividad".

⁹⁶ COMISIÓN EUROPEA y ALTO REPRESENTANTE, *Comunicación Conjunta - Asociación renovada con los países vecinos meridionales - Una nueva Agenda para el Mediterráneo*, Unión Europea, 2021, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021JC0002&from=EN>; CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Conclusiones del Consejo sobre una asociación renovada con los países vecinos meridionales: una nueva Agenda para el Mediterráneo*, Unión Europea, 2021, en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7931-2021-INIT/es/pdf>.

⁹⁷ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Conclusiones del Consejo - Estrategia de la UE para la Cooperación en la Región Indopacífica*, Unión Europea, 2021, en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7914-2021-INIT/es/pdf>.

⁹⁸ COMISIÓN EUROPEA y ALTA REPRESENTANTE, *Joint Staff Working Document: Euro-Asian Connectivity Mapping Exercise Main Findings*, Unión Europea, 2017, en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14882-2017-INIT/en/pdf>.

⁹⁹ *Ibid.*

En 2019, ambas instancias darían un paso más con la presentación de la Comunicación Conjunta, “UE-China – Una perspectiva estratégica”, donde se produce un punto giro relevante en las relaciones entre la UE y China. En dicho documento se define a China como un "rival sistémico que promueve modelos alternativos de gobernanza"¹⁰⁰. Para ello, el compromiso del sector privado se considera clave, por lo que promover estándares europeos frente a los propios del gobierno chino es una prioridad desde el punto de vista del mercado único. Una muestra concreta de este objetivo se encuentra en la búsqueda por parte de la UE por establecer marcos regulatorios informados por los estándares de la Unión, una gobernanza sectorial basada en reglas y aprovechar las extensiones de la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T) para una mejor alineación de las redes de infraestructuras de calidad.

La elaboración de ambos documentos y la apuesta por el desarrollo de una estratégica marco en torno a la conectividad regional fue percibida entonces como una respuesta de la UE a la BRI de China, y en la actualidad se espera un nuevo relanzamiento que aproveche la preocupación que actualmente suscita el proyecto chino por las posibles "trampas de la deuda" y la mala gestión¹⁰¹. A pesar de que la AR/VP declaró que la agenda europea no ha sido concebida como una respuesta a la BRI, esta sí ha sido percibida como tal por analistas, incluso por servicios de las instituciones comunitarias¹⁰². En esta línea, la BRI ha sido descrita como un proyecto para moldear la globalización según los intereses del gobierno chino, conjuntamente con una preocupación cada vez más acuciante por la creciente irrelevancia y pérdida de influencia de la UE en el mundo y el riesgo de convertirse en una periferia de China en las próximas décadas. Además, el impulso dado recientemente por la UE a estos *dossiers*, tal y como se refleja en las Conclusiones del Consejo del 12 de julio, constatan que el proyecto BRI de China y, en particular, el formato de cooperación subregional 16+1 liderado por China, está perdiendo ritmo y encontrando una creciente insatisfacción entre los EEMM concernidos. En este sentido, los EEMM han reconocido que se dan las condiciones para impulsar una conectividad adaptada a las nuevas posibilidades tecnológicas como herramienta geopolítica, al tiempo que reconocen que se ha hecho poco hasta ahora¹⁰³. En última instancia, la prioridad de la UE es posicionarse favorablemente a largo plazo en el desarrollo de proyectos regionales de conectividad frente al proyecto promocionado por China, y contrarrestar así sus esfuerzos por consolidar un proyecto alternativo y que pueda debilitar la proyección exterior de la Unión.

¹⁰⁰ COMISIÓN EUROPEA y ALTA REPRESENTANTE, *Comunicación Conjunta - UE-China – Una perspectiva estratégica*, Unión Europea, 2019, en https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook_es.pdf.

¹⁰¹ PARLAMENTO EUROPEO, “Prospects for EU-Asia connectivity The «European way to connectivity»”, *European Parliament Think Tank Briefing*, Unión Europea, 2021, en [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690534/EPRS_BRI\(2021\)690534_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690534/EPRS_BRI(2021)690534_EN.pdf).

¹⁰² EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE (EPRS), “Prospects for EU-Asia connectivity: The «European way to connectivity»”, Unión Europea, 2021, en [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690534/EPRS_BRI\(2021\)690534_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690534/EPRS_BRI(2021)690534_EN.pdf); EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE (EPRS), “Towards a joint Western alternative to the Belt and Road Initiative?”, Unión Europea, 2021, en [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698824/EPRS_BRI\(2021\)698824_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698824/EPRS_BRI(2021)698824_EN.pdf).

¹⁰³ Consejo de la Unión Europea, *Una Europa Conectada a Escala Mundial - Conclusiones Del Consejo*.

Curiosamente, el Comité Económico y Social Europeo (EESC, en inglés) consideró que la estrategia de conectividad de la UE con Asia¹⁰⁴ era oportuna pero incompleta. Según se recoge en sus conclusiones y recomendaciones, ni la estrategia de la UE ni los desarrollos posteriores establecen por el momento ninguna hoja de ruta o indicación que permita añadir la coherencia política necesaria para desarrollar una estrategia de conectividad en sectores tan diversos, lo que podría derivar en lagunas estratégicas. No hay ninguna mención a la proyección de los intereses del gobierno de Rusia, Turquía, Irán, India y los Estados de Asia Central. Más relevante todavía es que tampoco se hace referencia al impacto de la BRI o a áreas sectoriales clave como la energía, lo digital, el Acuerdo Climático de París, el transporte y el compromiso de la UE en organizaciones internacionales multilaterales. Tampoco referencias a los principales conflictos en la zona y a las principales iniciativas existentes para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la participación de la sociedad civil¹⁰⁵. En esencia, la proyección de la UE hacia Asia-Pacífico y la respuesta a la BRI tal y como se pretende plasmar con este documento no encuentran un marco sólido desde el que articular la necesaria coherencia entre sectores y las políticas para estructurarlos que implicaría la materialización de infraestructuras y redes de cooperación interregionales con la UE como centro.

Estas inconsistencias en el ámbito de la conectividad ponen de manifiesto los principios que deben guiar la autonomía estratégica. La autonomía estratégica implica guardar un alto grado de coherencia en la definición de políticas y hojas de ruta que servirán de base en la planificación de programas. Desde la creación del mercado único, la conectividad ha sido fundamental para entender el desarrollo de la integración europea y el papel de la UE como facilitador de la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales bajo las normas de la UE, al tiempo que se promueven las políticas de derechos fundamentales, el Estado de Derecho y la protección del medio ambiente, entre otros aspectos¹⁰⁶. Por lo tanto, el desarrollo de cierta idea de conectividad no sólo mejoró la eficiencia del mercado único para garantizar una circulación interna previsible, completa y basada en normas. La conectividad como principio de la integración europea también alcanza la potenciación las conexiones de la UE con su vecindad y las rutas comerciales que configuran las relaciones económicas con su entorno.

Ante un el panorama mundial cada vez más complejo, en sus Conclusiones del 12 de julio de 2021,¹⁰⁷ el FAC pidió a la Comisión y al AR/VP que prepararan una comunicación conjunta para la definición de una estrategia de conectividad global de la UE. El propio Consejo expresó explícitamente que la pandemia de la COVID-19 ha puesto aún más de manifiesto la relevancia de la conectividad y de las infraestructuras de calidad para el

¹⁰⁴ COMISIÓN EUROPEA and ALTA REPRESENTANTE, *Comunicación Conjunta - Conectar Europa y Asia - Elementos de Una Estrategia de La UE JOIN(2018) 31 Final* (Union Europea, 2018), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018JC0031&from=EN>.

¹⁰⁵ COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación conjunta Conectar Europa y Asia — Elementos de una estrategia de la UE*, Unión Europea, 2019, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019AE0209&from=ES>.

¹⁰⁶ European Parliament, *Prospects for EU-Asia Connectivity The 'European Way to Connectivity'*.

¹⁰⁷ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Una Europa conectada a escala mundial - Conclusiones del Consejo...op. cit.*

crecimiento económico, la seguridad y la resiliencia, y la prioridad de articular estas acciones bajo el principio de autonomía estratégica. En adelante, los EEMM concluyeron que la aplicación estratégica de la conectividad de la UE debería lanzar una agenda de acción conducente a asegurar que las conexiones y redes mundiales, contribuir a la diversificación de las cadenas de suministro, reducir las dependencias estratégicas, incluso en relación a materias primas críticas, y satisfacer bloques de conectividad en consonancia con las buenas prácticas, los intereses y valores de la Unión. De este modo, el relanzamiento de este componente de conectividad en el ámbito de la acción exterior de la UE es en parte, aunque no ha sido reconocido como tal, una respuesta a la retórica de bloques derivada de la rivalidad entre EEUU y China, al relanzamiento de la economía después de la COVID-19 y a una Rusia que opera con una retórica de áreas de influencia.

A partir de las Conclusiones del Consejo, la Comisión Europea y el AR/VP presentaron el 1 de diciembre de 2021 una Comunicación Conjunta relativa a la estrategia europea de conectividad, anunciada como Pasarela Mundial (*Global Gateway*), a fin de concretar las líneas de actuación para los próximos cinco años. El objetivo de esta estrategia es avanzar en la seguridad de las infraestructuras interregionales mediante el principio de resiliencia aplicado a economía mundial y a las cadenas de suministro¹⁰⁸. Dicha estrategia prepara líneas estratégicas de trabajo en el ámbito digital, de la salud, del transporte o de la energía e incluye también una aproximación informada por la seguridad con el propósito de reducir vulnerabilidades, proporcionar una conectividad fiable e impulsar la capacitación frente a riesgos naturales o creados por el ser humano, las amenazas físicas, cibernéticas o híbridas y la coerción económica con fines geopolíticos¹⁰⁹.

Además, la UE dispone de margen para proponer una alternativa a los países socios prioritarios en la medida en que el proyecto Pasarela Mundial se asienta sobre un enfoque ético y sobre el principio de que los proyectos de infraestructuras no generen una deuda insostenible.¹¹⁰ Los modelos de conectividad regional no son neutrales. Al contrario, cualquiera que sea el modelo, este contendrá indefectiblemente una visión del mundo que lo informa, un sistema de gobernanza para la gestión de los intereses de las partes y, por consiguiente, tendrá que poner en marcha una agenda de programas para su materialización. La iniciativa BRI de China se centra en las infraestructuras y no tanto en valores compartidos o un sistema de gobernanza, de modo que la estrategia de conectividad de la UE para un orden basado en normas, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Acuerdo sobre el Clima de París podría contribuir a abrir diferentes caminos hacia la autonomía estratégica más allá de los ámbitos políticos más tradicionales relacionados con la seguridad y la defensa. Así, al ofrecer una opción alternativa para el desarrollo de infraestructuras, la conectividad busca desplazar la retórica de la mera lucha entre bloques de conectividad y la creación de áreas de influencia, y se concibe como un activo de la UE para potenciar el efecto transformador sobre el mercado único y las economías de otras regiones. A partir de esta idea, la

¹⁰⁸ COMISIÓN EUROPEA Y ALTO REPRESENTANTE, *Joint Communication The Global Gateway*, Union Europea, 2021, en https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/joint_communication_global_gateway.pdf.

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ *Ibid.*

gobernanza de la conectividad se ha ampliado desde la energía, el transporte, lo digital y lo interpersonal hasta ahora la salud, la seguridad y la llamada conectividad de las asociaciones. El Parlamento Europeo se pronunció en enero de 2021 sobre el alcance de la estrategia de conectividad, afirmando que esta no debe circunscribirse sólo a China, sino que debía desarrollarse a través de asociaciones con socios estratégicos. En este sentido, la Pasarela Mundial se desarrolla a partir de la Estrategia de Conectividad UE-Asia de 2018 y se prevé que sea objeto de discusión en las cumbres multilaterales y bilaterales con socios internacionales, como será el caso de la próxima Cumbre de la Asociación Oriental de la UE¹¹¹.

Como se ha visto más arriba, desde la redacción de la Estrategia de Conectividad UE-Asia de 2018, la Comisión, a través de sus Comisarios, y el SEAE, fundamentalmente a través de la Dirección Ejecutiva en Agenda Global y Relaciones Multilaterales así como los *Geodesks* concernidos, junto con los EEMM han estado inmersos en una modificación de las estrategias regionales y donde se ha incluido la propia dimensión de la conectividad. De esta manera, la Pasarela Mundial contribuye a completar un mandato amplio aunque insuficiente desde el que implementar una agenda ambiciosa de conectividad, con las regiones, organizaciones y países asociados. Así, junto con la revisión de las estrategias regionales ya mencionadas, se deben añadir los acuerdos firmados con socios estratégicos, entre los que destacan los acuerdos para la conectividad con Japón¹¹² y con India¹¹³, donde la UE busca promover sus propios intereses y entre los que ocupa un lugar central el reforzamiento de la resistencia de las cadenas de suministro que estructuran el mercado común y sus interdependencias con otros mercados. Como parte del camino a seguir en el ámbito de las asociaciones, la futura asociación de conectividad con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), en línea con la Declaración Ministerial de 2020,¹¹⁴ forma parte de la agenda de la Comisión. En paralelo, en junio de 2021 la UE y EEUU pusieron en marcha el Consejo de Comercio y Tecnología (TTC, en inglés) y celebraron su reunión inaugural en septiembre de 2021,¹¹⁵ y donde las partes buscarán crear una agenda común para promover una conectividad digital internacional segura y sostenible.

¹¹¹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Joint Staff Working Document: Recovery, resilience and reform: post 2020 Eastern Partnership priorities*, Unión Europea, 2021, en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10456-2021-INIT/en/pdf>.

¹¹² UNIÓN EUROPEA y JAPÓN, *The partnership on sustainable connectivity and quality infrastructure between the European Union and Japan*, Unión Europea, 2019, en http://eeas.europa.eu/sites/default/files/the_partnership_on_sustainable_connectivity_and_quality_infrastructure_between_the_european_union_and_japan.pdf.

¹¹³ UNIÓN EUROPEA y INDIA, *EU-India Connectivity Partnership*, Unión Europea, 2021, en <https://www.consilium.europa.eu/media/49508/eu-india-connectivity-partnership-8-may-2.pdf>.

¹¹⁴ UNIÓN EUROPEA y ASEAN, *ASEAN-EU Joint Ministerial Statement on Connectivity*, Unión Europea, 2020, en <https://asean.org/wp-content/uploads/ASEAN-EU-Joint-Ministerial-Statement-on-Connectivity-Final1.pdf>.

¹¹⁵ COMISIÓN EUROPEA, *EU-US Trade and Technology Council Inaugural Joint Statement*, Unión Europea, 2021, en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/es/statement_21_4951/STATEMENT_21_4951_EN.pdf.

La planificación y ejecución programática exigirá a los EEMM, en coordinación con el Equipo Europa, contribuir a la coordinación de los interesados sobre el terreno y mantener la unidad de acción en las relaciones con los países socios, tanto en la fase de planificación, ejecución y seguimiento. Esto es, el modelo de la Pasarela Mundial comportará el despliegue de una serie de acciones conducentes a aunar esfuerzos en torno a un gran número de actores, debido a sus dimensiones, el gran número de sectores y regiones concernidas, lo cual requiere una participación activa y un esfuerzo diplomático de los EEMM. Además, las relaciones con los interesados, la Comisión ha propuesto la creación de un Consejo de la Pasarela Mundial con el mandato de proporcionar orientación estratégica para el desarrollo de los proyectos enmarcados en la iniciativa, y su complemento con un Grupo Consultivo Empresarial orientado a los interesados del sector privado y otro Grupo paralelo para un diálogo con la sociedad civil. En la misma línea, los trabajos de coordinación también incluyen las nuevas herramientas financieras, como el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (*NDICI-Global Europe*), adoptado en junio de 2021.

Los grandes esfuerzos realizados hasta la fecha por la Comisión y el SEAE para desarrollar un consenso y una agenda en torno a la conectividad todavía están lejos de consolidarse programáticamente. En última instancia, cómo se realice su ejecución, los resultados que proporcione y las evaluaciones que reciba darán cuenta del impacto que ha tenido en el comportamiento de la UE como actor global.

VI. CONCLUSIONES

Los debates sobre la autonomía estratégica están ganando impulso en la UE, al tiempo que los avances en los programas en seguridad y defensa derivados de la EUGS han contribuido a una comprensión más concreta sobre qué entienden los oficiales de la UE y los ministerios por el concepto. En esta investigación se han examinado tres iniciativas políticas para dar cuenta de la relevancia que está adquiriendo la seguridad de las cadenas de suministro, la agenda de conectividad global y la seguridad de suministro aplicada a la industria de la defensa en la configuración de la autonomía estratégica de la UE. Imbricadas con una retórica de dependencias, vulnerabilidades, interdependencia y autonomía, el desarrollo de estas tres iniciativas políticas aporta evidencias sobre la preeminencia de una autonomía estratégica de tipo abierta, esto es, no circunscrita a la seguridad y la defensa sino centrada en el mercado común. Una de sus expresiones más significativas se articularía a partir de la siguiente hipótesis: la autonomía estratégica de la UE como un conjunto de prácticas para asegurar las dependencias favorables y atenuar las dependencias desfavorables.

A partir de esta hipótesis, las evidencias indican que la agudización de las tensiones entre las grandes potencias en torno a la carrera tecnológica, una retórica de áreas de influencia, los proyectos de conectividad interregional y la puesta en cuestión del orden liberal están empujando a la UE hacia una formulación abierta de la autonomía estratégica. Sobre la base de una retórica de dependencias, las tres áreas políticas examinadas aportan evidencias sobre la presencia de una inflación de planes estratégicos y sectoriales en el

campo de la acción exterior que está empujando el esfuerzo estratégico de la Unión hacia una autonomía que prioriza la seguridad del mercado común y descentra desarrollo de políticas adscritas a la PCSD. Esto es, la seguridad en el acceso y la estabilidad en el abastecimiento de materias primas críticas, energéticas y no energéticas, de tecnologías innovadoras y de conocimiento. En este sentido, el examen sobre la agenda de conectividad, entendida como vector de autonomía, muestra el interés estratégico de la Unión por desarrollar políticas y herramientas que permitan una mayor diversificación de las cadenas de suministro, de manera que contribuyan a reducir el impacto de aquellas dependencias fuertes mediante la ampliación del espectro de posibilidades de conexión a fin de elegir y actuar con un mayor número de alternativas frente a cualquier disrupción externa. Se trata, en última instancia, de una autonomía estratégica que dota a la UE de capacidades para hacer frente a un entorno de creciente interdependencia donde el uso estratégico de las dependencias coloca ante las grandes potencias contestatarias del orden liberal un campo prolífico de posibilidades de acción.