

La exportación del *habitus* social y democrático como garantía tácita en la búsqueda de la autonomía estratégica abierta en la Unión Europea: el caso de la *Global Gateway* en África

The export of social and democratic *habitus* as a tacit guarantee in the search for open strategic autonomy in the European Union: the case of the *Global Gateway* in Africa

RICARDO GÓMEZ LAORGA

Universidad Isabel I

ricardo.gomez.laorga@ui1.es

ORCID: 0000-0003-1452-6268

Recibido: 07/06/2023. Aceptado: 12/12/2023.

Cómo citar: Gómez Laorga, Ricardo, “La exportación del *habitus* social y democrático como garantía tácita en la búsqueda de la autonomía estratégica abierta en la Unión Europea: el caso de la *Global Gateway* en África”, *Revista de Estudios Europeos* 83 (2024): 202-231.



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

DOI: <https://doi.org/10.24197/ree.83.2024.202-231>

Resumen: En un sistema internacional tendente a una mayor anarquía y polaridad, desde la Unión Europea se está apostando por fórmulas de cooperación inclusivas y garantes a asegurar y exportar correctamente el sistema político y social europeo, el cual está caracterizado por una salvaguarda de libertades y principios normativos básicos. Mientras estos aspectos se defienden en la propia Unión Europea gracias a la implantación de ambiciosas políticas como el Pilar Social Europeo, desde Bruselas se está apostando concienzudamente por asegurar una voz independiente en el sistema internacional. En este sentido, la defensa de paradigmas de política exterior como la autonomía estratégica suponen un claro ejemplo de este principio, siendo a su vez la recién implantada herramienta de cooperación *Global Gateway* un ejemplo fáctico.

Palabras clave: Autonomía estratégica; *Global Gateway*; Pilar Social Europeo; normatividad; valores europeos.

Abstract: In an international system that is tending towards greater anarchy and polarity, the EU is committed to inclusive cooperation formulas that ensure and correctly export the European political and social system, which is characterised by the safeguarding of basic freedoms and normative principles. While these aspects are being defended in the European Union itself thanks

to the implementation of ambitious policies such as the European Social Pillar, Brussels is conscientiously committed to ensuring an independent voice in the international system. In this sense, the defence of foreign policy paradigms such as strategic autonomy is a clear example of this principle, and the recently implemented Global Gateway cooperation tool is a practical example.

Keywords: European Strategic Autonomy; Global Gateway; European Social Pillar; Normativity; European Values.

INTRODUCCIÓN

La Estrategia Global Gateway (traducida recurrentemente al castellano como “Pasarela Global”) es una de las grandes políticas de la Unión Europea en política exterior para las próximas décadas. En un sistema internacional progresivamente más caótico y polarizado y donde el multilateralismo parece estar claudicando frente a opciones más autónomas y excluyentes, opciones de cooperación como la *Global Gateway* parecen tener planteamientos distintos a estrategias homólogas como la propuesta por países como China. En este sentido, desde la Unión Europea se sigue apostando por las fórmulas inclusivas como garantía única hacia el progreso internacional, siendo prueba de ello su defensa de iniciativas multilaterales como los Acuerdos del Clima de París.

Más allá de ello, como se explicará a lo largo del presente artículo, lo que ha hecho de la Unión Europea una “potencia normativa” en términos del politólogo británico Ian Manners es, entre otros aspectos, su defensa de un sistema internacional basado en normas multilaterales, siendo en la actualidad su gran santo y seña en su relación con otros actores internacionales. Empero, como garantía de cumplimiento en el exterior, desde la Unión Europea se salvaguarda esta normatividad para con su ciudadanía. De esta manera, el Pilar Europeo de Derechos Sociales es uno de los ejemplos más longevos y ambiciosos de este argumento.

Únicamente mediante esta salvaguarda en el interior de la Unión Europea se puede dilucidar un mismo comportamiento hacia el exterior. En este sentido, desde Bruselas se es conocedor igualmente de la inercia cada día más anárquica de la sociedad internacional. Por ello, mientras se produce esta defensa de los valores europeos y del esquema social propio de las sociedades europeas, la Unión Europea ha apostado en los últimos años por avanzar en una defensa de estos principios mediante una suerte

de intento de “blindaje” frente a hipotéticas tensiones con otros actores internacionales hostiles. En este planteamiento se encuentra el actual paradigma de la “autonomía estratégica abierta”, la gran cosmovisión de la política exterior europea para los próximos decenios. Con ello se pretende tener una única voz y autónoma frente a un sistema internacional que, como se ha mencionado previamente, es tendente a un progresivo deterioro en todo lo relacionado con la coordinación y cooperación interestatal.

En este sentido, como ejemplo notorio de apuesta comunitaria por estas modalidades se encontrará la Estrategia *Global Gateway*, la nueva herramienta amalgamadora de la ya de por sí ambiciosa política de cooperación europea y que tiene a África como el gran, pero no único, continente de actuación. Con políticas como la *Global Gateway*, desde Bruselas se pretende exportar un *modus vivendi* europeo basado en la defensa de la normatividad y en sus valores sociales, una vez se ha asegurado en el propio continente europeo gracias a ambiciosas políticas como el Pilar Social Europeo.

1. LA DEFENSA DE LOS VALORES EUROPEOS EN LAS PROPIAS FRONTERAS DE LA UNIÓN: EL CASO FÁCTICO DEL PILAR SOCIAL EUROPEO

“Una Europa a la carta, en la que cada socio elija únicamente aquello que especialmente le conviene no puede ser tanto nuestra meta como una Europa que se mantenga en alineación con el barco más lento del convoy”

Con esta demostrativa alocución, el excanciller alemán Helmut Kohl (1930-2017) se refería en 2015 a la necesidad de que la Unión Europea avanzara en sintonía y convergencia hacia una serie de objetivos comunes. Kohl es, sin lugar a duda, uno de los grandes protagonistas de la historia europea reciente, al ser considerado el artífice político de la unificación alemana, afianzándola así en el liderazgo comunitario que ha ostentado hasta la actualidad. Extrapolando estas palabras, puede afirmarse cómo la Unión Europea ha fomentado desde sus propios inicios el llevar a cabo decisiones valientes que acerquen sus instituciones a la ciudadanía y que contribuyan a una progresiva y fáctica reducción de las desigualdades económicas y sociales entre los diversos Estados miembro

del Club europeo. De esta forma, Bruselas debe ejercer como la guía y precursora de estas acciones con el objeto de que el “convoy” europeo siga avanzando y lo haga a un ritmo sostenido y sin disfunciones.

De cara a lograr esta ansiada y necesaria concordancia socioeconómica, es vital la toma de decisiones valientes que ayuden a acercar a los Estados menos prósperos de la Unión a las economías y sociedades más avanzadas. Para ello, en esta construcción de un mejor “edificio europeo”, es necesaria la edificación previa de una serie de pilares que ayuden en su sostén. Sin lugar a duda, uno de los pilares cruciales para entender el modelo de Estado de Derecho europeo es el social.

Es indudable que la Unión Europea tiene una vocación social innata, debiendo ser la mejora de la calidad de vida de los europeos una de las razones de ser del Club. Por otro lado, para evitar los “cantos de sirena” del euroescepticismo, Bruselas debe reforzar la tendencia social mediante ambiciosas y concretas medidas sociales que ayuden a mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos y ayuden a lograr la convergencia o, al menos la reducción de la brecha existente entre la miríada de países comunitarios.

De esta forma, la vocación eminentemente social de la Unión Europea se enmarcaría en sus principios vectores de “dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respecto de los derechos humanos” los cuales aparecen plasmados en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) de 1992. Dichas premisas fundamentales de cara a entender y defender el proyecto europeo se entrelazan a su vez bajo el marco de una “economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social” (art. 3 TUE).

1. 1. El Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS): santo y seña de la protección social europea

El 17 de noviembre de 2017 en la ciudad sueca de Gotemburgo los líderes e instituciones de la Unión Europea pusieron los modernos cimientos del edificio social europeo con el surgimiento y proclamación del denominado desde ese momento “Pilar Europeo de Derechos Sociales” (PEDS). Será aprobado de forma conjunta por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en el seno de la Cumbre social a favor del empleo

justo y el crecimiento que se celebró en la ciudad escandinava al ejercer Suecia la presidencia rotatoria de la Unión Europea en aquel momento.

No obstante, el germen de la vocación social europea surgió de manera oficial cuando en su primer discurso sobre el Estado de la Unión Europea en septiembre de 2015, el entonces presidente de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker (2014-2019), hizo mención de la necesidad de constituir una vocación social europea que tuviera en cuenta las posibles mutaciones en el mundo laboral y que sirviera de guía para una renovada zona euro. Desde ese momento, se abrió un periodo de intenso debate en el que se vieron involucrados diversos y variopintos actores, desde las instituciones comunitarias y los Estados miembros hasta la sociedad civil y los interlocutores sociales. El objetivo último era el de lograr una serie de acuerdos que cristalizaran en políticas que ayudaran a garantizar la equidad y la justicia social en Europa.

El objeto principal del Pilar europeo de derechos sociales como marco de actuación de la acción social de la Unión Europea es el de lograr una mayor cercanía con la ciudadanía comunitaria tras el complicado escenario posterior a la Gran Recesión. El momento no podía ser más delicado: tras la puesta en marcha oficial del *Brexit* y, con el creciente auge de partidos de cariz euroescéptico en numerosos Estados miembros, desde Bruselas se advirtió la necesidad de recuperar la esperanza europeísta tras un periodo en el que principios rectores como los de democracia y solidaridad se habían puesto en entredicho tras el amargo periodo posterior a las políticas de austeridad en muchos países comunitarios.

De hecho, en el artículo 9 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), se estipula la necesidad de ejecutar políticas que tengan en cuenta “las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana”. Asimismo, el Título X del TFUE versa sobre “Política social”, y en él se recoge la necesidad de que la Unión Europea “apoye y complete la acción de los Estados miembros en ámbitos como la seguridad social, la protección social de los trabajadores en caso de rescisión de contrato laboral, la modernización de los sistemas de protección social o la lucha contra la exclusión social” (art. 153 TFUE).

De esta forma, el Pilar Europeo de Derechos Sociales actúa como un catalizador de los aspectos sociales contenidos en los tratados constitutivos de la Unión Europea, expresando los principios y derechos esenciales para el correcto funcionamiento de los mercados laborales y de los sistemas de bienestar europeos. Además de reunificar muchos de los derechos del acervo comunitario, añade una serie de principios que abordan los desafíos derivados de cambios económicos, tecnológicos y sociales como la globalización, la revolución digital, los cambios en las pautas de trabajo o la evolución demográfica. Así, el PEDS engloba a veinte principios, los cuales están articulados sobre tres ejes rectores:

1. Igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo

En este punto se recogen cuatro de los principios, estando relacionados, como su nombre indica, con la formación de condiciones propicias para la búsqueda, obtención y mantenimiento del empleo. El primero de ellos hace referencia a la educación, estableciéndose la necesidad de que todo individuo tenga derecho a una correcta educación y formación con el objeto de participar plenamente en la sociedad. El segundo versa sobre igualdad de género, estipulándose la garantía de asegurar una fáctica igualdad entre mujeres y hombres, también en relación con su participación en el mercado laboral y en la igualdad de retribución en trabajos de igual valor. El tercer punto menciona la igualdad de oportunidades laborales, las cuales deben asegurarse con independencia del género, origen racial o étnico, religión, discapacidad u orientación social de la persona. El último de los principios de este primer eje guarda relación directa con el empleo. Así, se establecen aspectos como el derecho de las personas desempleadas de recibir una ayuda personalizada, continuada y adecuada, así como el derecho a recibir ayuda para la búsqueda de empleo o la formación.

2. Condiciones de trabajo justas

El segundo de los ejes temáticos del PEDS aborda diversos aspectos relacionados con las propias circunstancias laborales y su casuística. El primero de los principios aborda las condiciones del propio empleo. Se hace un llamamiento a promover formas innovadoras de trabajo que

garanticen condiciones de trabajo de calidad, así como a evitar relaciones laborales que den lugar a unas condiciones de trabajo precarias. El segundo aborda la cuestión de los salarios, disponiéndose, entre otros aspectos, la garantía de un salario mínimo adecuado que permita satisfacer las necesidades del trabajador y de su familia o la fijación salarial transparente. El tercero versa sobre la información al trabajador y su protección en caso de despido. De esta forma, el PEDS asume que los trabajadores deben ser informados por escrito sobre sus derechos y obligaciones laborales, a ser informados sobre un hipotético despido, así como a reparaciones e indemnizaciones su el despido es injustificado.

El cuarto principio de este eje hace mención al diálogo social y a la participación de los trabajadores, enfocándose en la cuestión de la negociación de convenios colectivos y al derecho de los trabajadores y sus representantes a ser apoyados en la promoción de un mejor diálogo social con las patronales. El quinto y sexto artículo versan sobre el equilibrio entre vida profesional y vida privada y sobre la protección del trabajador respectivamente. Así, en el primer caso, se estipula la existencia de permisos adecuados para personas con responsabilidades asistenciales, debiendo tener igualdad en su acceso mujeres y hombres. En el segundo caso, la obligatoriedad de asegurar la protección de la salud y la seguridad en el trabajo.

3. Protección e inclusión social

Es el más extenso de los tres ejes del PEDS, encontrándose aquí la mayoría de los subsidios y ayudas estatales. El primero de los principios aborda la asistencia y apoyo a los niños, incidiéndose especialmente en su protección contra la pobreza y en el derecho a disfrutar de una educación y asistencia infantil de buena calidad. El segundo y el tercero inciden en la cuestión de la protección social y de las prestaciones por desempleo. En la primera cuestión, se asegura que los trabajadores por cuenta propia y ajena tengan una protección social adecuada. En la segunda de las cuestiones se fija como obligatorio que los desempleados tengan derecho a ayudas adecuadas para reintegrarse en el mercado laboral.

El cuarto principio menciona uno de los aspectos cuyo desarrollo la Unión Europea se ha fijado como prioritario en su desarrollo comunitario: la puesta en marcha de un Salario Mínimo Europeo (SME) y de un subsidio de desempleo comunitario: la renta mínima. Así, el Pilar Europeo de

Derechos Sociales ya introduce el derecho de que toda persona que carezca de recursos suficientes pueda acceder a una renta mínima. El quinto aspecto trata sobre las pensiones y prestaciones de vejez, constituyéndose la necesidad de que los trabajadores jubilados puedan obtener una serie de rentas que garanticen una vida digna. La sexta cuestión aborda el derecho a la asistencia sanitaria asequible para los ciudadanos europeos, mientras que la séptima defiende la correcta inclusión de las personas con discapacidad.

En línea con la anterior, la octava recuerda el derecho de que toda persona pueda disponer de cuidados de larga duración asequibles y de buena calidad si ello fuera necesario. Los dos últimos principios del PEDS están enfocados en la proporción de vivienda y asistencia para las personas sin hogar, así como el acceso de toda persona a servicios esenciales de alta calidad, incluidos el agua, el saneamiento, o la energía.

De esta manera, puede dilucidarse cómo el Pilar Europeo de Derechos Sociales fija las bases de una ambiciosa actuación en material social en los Estados miembros de la Unión Europea, haciendo del “Club comunitario” un ejemplo prácticamente único de defensa y ejecución de políticas sociales en el mundo, al menos en cuanto a nivel de ambición y detalle. En este sentido y gracias a ello, la Unión Europea es hoy una de las regiones mundiales más avanzadas socialmente y donde la aplicación del denominado “Estado de Bienestar” más perfeccionado está.

2. LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA ABIERTA DE LA UNIÓN EUROPEA: LA RESPUESTA COMUNITARIA PARA SALVAGUARDAR Y EXPORTAR SUS VALORES NORMATIVOS A UN SISTEMA INTERNACIONAL

“En lo que respecta a la seguridad y la defensa de la UE, estamos trabajando para hacer más cosas, de manera más eficiente y más rápida”

Con estas elocuentes palabras se refería el Alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell a los importantes avances que está asumiendo el Club europeo en materia de seguridad y defensa en los últimos años. Efectivamente, el 6 de mayo de 2021, en los prolegómenos del Día de Europa y de la inauguración de la esperada Conferencia sobre el Futuro de Europa (CoFoE por sus

siglas en inglés), los ministros de Defensa de los Estados miembros debatían acerca de los próximos pasos a seguir de cara al refuerzo del papel de la Unión Europea como actor en materia de seguridad.

Precisamente, la elección temporal de dicha efeméride no es baladí: considerándose la inauguración -y posterior celebración actual de la CoFoE- como el mayor evento decisorio hasta la fecha celebrado en el seno de la Unión en el que se incluye a la ciudadanía, se vislumbraba en paralelo un mayor y explícito apoyo desde instancias comunitarias a una mayor profundización en aspectos de seguridad y defensa como respuesta convincente y ambiciosa a los nuevos retos geopolíticos mundiales.

Habiendo finalizado la CoFoE el 9 de mayo de 2022, con éxitos relativos, de las 49 propuestas finales, 8 versaron sobre el panel de “La UE en el mundo”, panel decisorio que tenía por objeto reforzar el papel de la Unión Europea en el sistema mundial desde una perspectiva de responsabilidad normativa. Prueba de ello ha sido el indicativo y notable sentido del multilateralismo y del orden mundial normativo defendido desde Bruselas¹.

Como puede observarse, con este título, la CoFoE trató de poner énfasis en “reforzar el liderazgo global responsable”, sin plantear una temática focalizada exclusivamente en aspectos de política exterior y política de defensa, si no que ha adquirido un discurso y planteamiento de cariz holístico, incluyendo en este panel otras dimensiones de la acción exterior como puede ser la política comercial, las políticas de vecindad y/o la cooperación y el desarrollo².

¹ Algunas de las propuestas versarán sobre la necesidad de que la Unión Europea redujera la dependencia de terceros actores en sectores clave como el sector agropecuario, tecnológico o sanitario. También se incidirá en defender la independencia europea en sectores clave como la energía. No obstante, una de las propuestas notorias en este campo será la recomendación de que desde Bruselas se siga defendiendo políticas normativas como el *Green Deal*, el ámbito social, o la defensa de una Política Europea de Seguridad Común (PCSD) basada en normas y donde la UE intente actuar con una “única voz”. En todos los ámbitos previamente descritos podría hallarse el refuerzo de la autonomía estratégica de carácter abierto, siendo políticas ulteriores como la *Global Gateway*, el intento de materializar esta pretensión.

² Toygür, I., “Can the Conference on the Future of Europe prevent another #SofaGate?”, *Análisis Elcano*. 20 de mayo de 2021.

Realmente lo verdaderamente interesante de la Conferencia y que se pretende dilucidar en estas líneas es la especial atención que se otorgó a actores como la ciudadanía y la sociedad civil en un ejercicio de democracia participativa, en el proceso decisorio de la Unión Europea, siendo un objetivo explícito de la Comisión Von der Leyen y de gobiernos europeístas como el de Emmanuel Macron en Francia. El hecho de que se prestara especial atención a los resultados de la CoFoE como “punta de lanza” de la aplicación de la voz de la sociedad civil en la Unión Europea, es porque tradicionalmente la esfera política e institucional comunitaria ha estado bastante alejada de la opinión de la ciudadanía, percibiéndose la política europea como una dimensión elitista y alejada de la ciudadanía como se ha podido apreciar históricamente en la baja participación a las Elecciones al Parlamento Europeo quinquenales.

De esta manera, analizando el cómputo global desde 2004, se observa que en ese año la participación global de la ciudadanía europea en tales comicios fue del 45,47%; en 2009 descendió sensiblemente al 42,97% y en 2014 se registró la participación más baja con un 42,61%. No obstante, en las últimas celebradas en 2019, la cifra aumentó notablemente hacia el 50,66%³, lo que no es sino una muestra tangible de la voluntad de la ciudadanía europea por avanzar en la construcción europea y de ser partícipe de ella, sobre todo, en un momento de notables incertidumbres internacionales como el actual.

Precisamente, focalizando el análisis sobre la dimensión de la política exterior y/o de la seguridad y la defensa, puede observarse cómo en los últimos años, la ciudadanía europea ha mostrado una explícita voluntad de seguir avanzando en estas materias con el objeto de situar a Europa como un actor autónomo que pueda hacer frente a los posibles retos geopolíticos que puedan surgir.

Observando encuestas publicadas en los últimos años a nivel comunitario, puede advertirse cómo desde 2016 la ciudadanía europea ha aumentado sensiblemente su voluntad de que desde la Unión Europea se profundice y se intervenga más en materia de seguridad y defensa. Así, si en 2016 el 66% de los entrevistados por el Eurobarómetro 85.1 de abril de 2016⁴ se mostraba favorable a que la Unión Europea “interviniera más en

³ Parlamento Europeo, *Resultado de las elecciones europeas de 2019*, 22 de octubre de 2019.

⁴ Parlamento Europeo, *Eurobarómetro 85.1 de abril de 2016*, 18 de abril de 2016.

materia de seguridad y defensa” en 2018, en el Eurobarómetro 89.2 de abril de 2018⁵, el porcentaje había aumentado en dos puntos para situarse en un notable 68%. Pese a que la variación entre las dos encuestas dista únicamente dos puntos, huelga decir que, en ningún Estado miembro, la cifra había descendido del 50% de apoyo.

En este sentido, los países que más favorables se mostraban en aquel momento al avance en materia de seguridad y defensa eran Chipre (92% de apoyo de media), Rumanía (80%), España (78%), Hungría (75%), Malta (75%), Portugal (74%) y Grecia (74%). Analizando la situación geográfica de los países más propicios a profundizar en esta materia puede apreciarse cómo todos ellos se sitúan en áreas periféricas europeas, compartiendo fronteras terrestres o marítimas con países externos a la Unión Europea como Marruecos, Libia, Rusia o Turquía.

Por otro lado, los países menos favorables a una mayor intervención europea en materia de seguridad y defensa fueron en aquel momento Dinamarca (50%) y Austria (51%). Empero, analizando en detalle el caso de estos dos países, debe indicarse cómo Dinamarca ha experimentado uno de los mayores aumentos en la proporción de ciudadanos favorables a una mayor convergencia, aumentando ésta en diez puntos porcentuales entre ambas encuestas⁶. Por su parte Austria se encuentra en una situación completamente diferente, pues en su caso el descenso ha sido de la misma magnitud entre el Eurobarómetro de 2016 y el de 2018⁷.

Entre ambas encuestas y, ante el explícito aumento de la sensibilidad ciudadana hacia una mayor profundización en seguridad y defensa, desde instancias comunitarias se decidió llevar a cabo el Eurobarómetro Especial 464b de 2017 en el que se demandaba a la ciudadanía europea su opinión acerca de aspectos relacionados con la

⁵ Parlamento Europeo, *Delivering on Europe. Citizens' View on Current and Future EU Action*. Mayo de 2018.

⁶ En el caso danés, el mayor compromiso de Dinamarca con aspectos securitarios europeos se materializó en junio de 2022 cuando notificó su adhesión a la Política Común de Seguridad y Defensa tras treinta años de ausencia. Hasta ese momento participaba únicamente en misiones civiles de la UE, integrándose además desde marzo de 2023 en la Agencia Europea de Defensa (AED) tras su aprobación por el Parlamento danés.

⁷ Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), *Briefing sobre seguridad y defensa*. Junio de 2019.

seguridad y la defensa en un momento en el que en el continente aumentaba la preocupación en esta materia a causa de los conflictos armados vigentes en áreas regionales colindantes o la presencia de atentados de cariz yihadista en el continente. Los resultados fueron absolutamente esclarecedores: un 75% de la ciudadanía europea estaba a favor de profundizar en una política común de seguridad y defensa, y un 55% se mostraba favorable a la articulación de un ejército de la Unión Europea⁸.

Focalizando el análisis en Eurobarómetros más recientes como el de primavera de 2021, respecto al futuro de la Unión, puede indicarse cómo existe una opinión favorable en la mayoría de los 26 Estados Miembro, con el mayor porcentaje en Irlanda (85%), siendo Grecia el único país donde la visión pesimista (49%) triunfa respecto a la optimista (48%). No obstante, cabe anotar que en 22 de los Estados miembro ha aumentado desde 2020, con importantes incrementos en Malta (75% con un aumento de veinticinco puntos), Italia (67% con un aumento de dieciocho puntos) o Portugal (76% con quince puntos más). En los únicos países donde ha decrecido ha sido en Lituania (71% con una pérdida de cuatro puntos), Letonia (61% y cuatro puntos de descenso), Eslovaquia (60% y cuatro puntos menos) y Rumanía (70% y un punto de descenso)⁹.

Empero, dicho descenso puede catalogarse como un suceso meramente estadístico pues, además de localizarse en únicamente cuatro países, en todos ellos el apoyo y confianza en la Unión Europea no desciende del 60%. Más allá de estos datos cuantitativos y, en base al sujeto de análisis del capítulo, lo que verdaderamente se puede inferir de estos resultados es que estos cuatro países tienen en común encontrarse en la antigua área de influencia de la Unión Soviética y, por ende, hallarse en un área en el que la amenaza geopolítica rusa es un hecho más desde el estallido de la guerra ruso-ucraniana y pese a que los datos previamente enunciados son anteriores. Por ello y, más allá de múltiples causalidades no desglosadas en la encuesta comunitaria, la preocupación por la propia seguridad nacional por la amenaza explícita de Moscú puede ser una de las principales causas del aumento de la desconfianza en la Unión Europea.

⁸ Comisión Europea, *Special Eurobarometer 464b: Europeans' attitudes towards security*. Diciembre de 2017.

⁹ Comisión Europea, *Public opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 95 Spring 2021*. Julio de 2021.

Así las cosas y, como se ha anotado en líneas superiores, puede observarse cómo son precisamente los países europeos presentes en la frontera exterior de la Unión Europea los que se muestran más favorables a avanzar en materia de seguridad y defensa (Chipre, Rumanía, España, Hungría, Malta, Portugal y Grecia), y los que tienen mayor desconfianza en la Unión Europea tal cual se plantea el modelo comunitario actual (de nuevo Rumanía, Lituania, Letonia y Eslovaquia). De este sencillo silogismo, puede extraerse un dato esclarecedor: la ciudadanía europea desea avanzar en un modelo de seguridad y defensa común que en la actualidad se antoja insuficiente en función a la situación geopolítica enormemente incierta.

Desde luego, la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022 contribuyó sin paliativos a que en la ciudadanía europea se mantuviera una consonancia a la hora de apostar por cuestiones de seguridad y defensa autónomas. Así, en el eurobarómetro de junio de 2022, se confirmó que la mayoría de la ciudadanía (81%) estaba de acuerdo en que la PCSD siguiera avanzando y, el 93%, en que los Estados miembros continúen actuando de forma conjunta¹⁰.

Cabe indicar que, desde el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), Josep Borrell se ha mostrado en numerosas ocasiones muy favorable a articular una mayor y mejor política de seguridad y defensa europea cumpliendo así con los citados designios de la ciudadanía. En este sentido, en diciembre de 2020 ya asumía que “la autonomía estratégica no es una varita mágica, sino un proceso a largo plazo para que los europeos tomen, cada vez más, las riendas de su destino, para defender nuestros intereses y valores en un mundo cada vez más hostil, un mundo que nos obliga a confiar en nosotros mismos para garantizar nuestro futuro¹¹”.

Igualmente, en mayo de 2021, Borrell argumentaba que la Unión Europea debe tomar decisiones más rápidamente en materia de defensa, así como asegurarse que las misiones y operaciones cuenten con los medios necesarios para marcar la diferencia sobre el terreno. Aquí surge

¹⁰ Comisión Europea (2022): “Eurobarómetro: Los europeos consideran que la defensa y la autonomía energética son prioridades clave para 2022”, en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_3756. (fecha de visita: 05/04/23).

¹¹ Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), *Blog del AR/VP: Por qué es importante la autonomía estratégica*. 3 de diciembre de 2020.

otro de los conceptos paradigmáticos del avance de la Unión Europea en materia de seguridad y defensa. El jefe de la diplomacia europea hizo mención de la necesidad de poder desplegar misiones y operaciones europeas de forma rápida y coordinada a lo largo y ancho del mundo, debatiendo sobre la idea de implementar una “fuerza de entrada inicial” de la Unión Europea que pudiera desplegarse rápidamente en la fase preliminar de una hipotética crisis más allá de las fronteras europeas. Dicha fuerza estaría compuesta por aproximadamente 5000 militares y debería estar operativa en los próximos años¹².

Precisamente, como garantía hacia la “autonomía estratégica”, se ha planteado el “*Strategic Compass*” o “Brújula Estratégica” como una herramienta política que pretende dotar de una dirección estratégica común en el ámbito de la seguridad y la defensa con el objetivo de reforzar la ejecución del nivel de ambición de la Unión Europea en esta materia y, en palabras de Josep Borrell: “plasmear en objetivos concretos lo que es necesario hacer para responder a las amenazas y desafíos crecientes a los que se enfrenta la UE en la próxima década”. Precisamente, para el Alto Representante, las nuevas amenazas y cambios a los que se expone la Unión hacen necesario el avance de una autonomía estratégica que permita una mayor y mejor protección de la ciudadanía europea, además de hacer de Bruselas un socio global más fuerte.

De hecho, la “Brújula Estratégica” debe ser la principal herramienta que ayude en la profundización de una “cultura de la seguridad y la defensa europea” y en la fijación de objetivos concretos en este sentido. Así, aborda cuatro áreas diferentes e interrelacionadas: dirección y gestión de misiones de crisis, resiliencia, capacidades e instrumentos y trabajo con socios estratégicos¹³.

3. LA ESTRATEGIA *GLOBAL GATEWAY* EN ÁFRICA: EL COMPROMISO FÁCTICO DE LA UNIÓN EUROPEA POR EXPORTAR SUS VALORES ALLENDE SUS FRONTERAS COMO GARANTÍA DE AUTONOMÍA ESTRATÉGICA

¹² Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), *¿Cómo se plantea el futuro de la defensa europea?* 7 de mayo de 2021.

¹³ Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), *Towards a Strategic Compass*. Mayo de 2021.

“Apoyaremos las inversiones inteligentes en infraestructuras de calidad, en el respeto de las normas sociales y medioambientales más estrictas, y conforme a los valores y las normas de la UE. La Estrategia Global Gateway es un modelo de la forma en que Europa puede construir conexiones más resilientes con el resto del mundo”.

Con estas palabras Ursula von der Leyen, presidenta de la Comisión Europea se refiere a la Estrategia *Global Gateway* como la nueva herramienta de la Unión Europea para exportar sus valores normativos allende sus fronteras.

Huelga decir que, desde el ámbito de la cooperación y ayuda al desarrollo, este nuevo enfoque supone una nueva redefinición de las relaciones entre Bruselas y sus países socios huyendo del tradicional planteamiento y enfoque donante-receptor, además de prestar una novedosa atención a los grandes mantras de la Unión para las próximas décadas y sobre los cuales ya se tejen las políticas decisorias comunitarias: la transformación verde y la digital¹⁴.

Así, dentro de la política exterior europea, la cooperación y ayuda al desarrollo, supone una importante partida del montante total del Marco Financiero Plurianual 2021-2027, con un total de 98400 millones de euros para el ámbito “vecindad y resto del mundo”¹⁵. Dentro de él, se incluye el nuevo Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación (IVDCI), una de las grandes apuestas de la política exterior de la Unión Europea, quien aún permanece como el mayor donante de ayuda al desarrollo mundial. Todo ello estaría englobado dentro de la iniciativa *Global Europe*, la principal herramienta financiera para la cooperación internacional de la Unión Europea para el presente Marco Financiero Plurianual 2021-2027.

El objetivo del IVDCI es el de modernizar la “dimensión exterior” de la Unión Europea para primar su eficacia y visibilidad, así como unificar

¹⁴ De la Cruz F. e Iribarren, I. (2022): “Gobernanza democrática en la nueva política de cooperación al desarrollo sostenible de la Unión Europea”. *Revista de Fomento Social*, 77/3, p. 349.

¹⁵ Consejo de la UE, “Adoptado el marco financiero plurianual para 2021-2027”, 17 de diciembre de 2020, en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/12/17/multiannual-financial-framework-for-2021-2027-adopted/> (fecha de visita: 08/04/23).

en uno los numerosos instrumentos que existían para gestionar las relaciones con la vecindad y las de ayuda y cooperación al desarrollo. En el momento de su planificación, se proyectó el IVDCI desde cuatro elementos principales¹⁶:

- Un pilar geográfico: se denominó “relaciones con los socios”, y versaba sobre la integración y la cooperación programada con la Vecindad y otros países no pertenecientes a la UE.
- Un pilar temático: se denominó “alcanzar objetivos comunes”, y versaba sobre cuestiones generales de carácter mundial.
- Un pilar de respuesta rápida para la gestión de crisis, la prevención de conflictos y el fomento de la resiliencia.
- Una reserva de flexibilidad. De los cuatro pilares es el que tiene una función de dar respuesta a prioridades urgentes o emergentes. Sería el mecanismo que serviría para acometer posibles contingencias relacionadas con la presión migratoria o a otros acontecimientos imprevisibles.

Por lo tanto, el IVDCI teje una nueva arquitectura de inversión que tendrá como objeto la atracción de recursos provenientes de otros donantes o del sector privado, mediante el uso del Plan Europeo de Inversiones Exteriores y su Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible. Con ello, el fin último de la Unión Europea es el cumplimiento de objetivos comunes y consustanciales a su propia acción exterior como el cumplimiento de los Derechos Humanos, o la preservación y respeto por la democracia.

De hecho, ya se observó una nueva dinámica en la cooperación europea a raíz del nuevo Consenso Europeo de Desarrollo (2017), con la Comunicación “Una Unión que se esfuerza por lograr más resultado. Mi agenda para Europa” (2019) -documento en el que la actual presidenta de la Comisión presentó a su equipo de gobierno-, con la Comunicación “Respuesta Global de la IE al COVID-19” (2020) y, por último, con el

¹⁶ Comisión Europea, “Presupuesto de la UE para el futuro. Nuestra vecindad y el resto del mundo”, en https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/fcp2020MFP/Documents/30_budget-proposals-neighbourhood-world-may2018_es.pdf. (fecha de visita: 08/04/23).

sujeto de análisis del presente capítulo: la Estrategia “Global Gateway” (2021)¹⁷.

Es imposible analizar de forma pormenorizada en estas líneas el contenido de los tres primeros documentos. No obstante, en el caso del primero sí puede indicarse sus estrechos vínculos con el referido cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), mediante el correcto desempeño de la “buena gobernanza”, la cual está en estrecho vínculo con el de “gobernanza democrática”, términos que aparecen indistintamente en el documento y que guardarán estrecha relación con los diseños tanto del IVDCI como de la Estrategia *Global Gateway*.

Focalizando el análisis en el IVDCI, como se ha indicado en líneas anteriores, se trató de un esfuerzo comunitario por racionalizar y simplificar las herramientas de financiación de la acción exterior de la UE, existiendo hasta ese momento hasta diez instrumentos de financiación en el área de la acción exterior y para diversas temáticas como la respuesta a las crisis, las operaciones de consolidación y gestión de crisis en los países socios, o de ayuda y cooperación al desarrollo¹⁸. Desglosando el IVDCI en función de sus programas geográficos, se aprecia cómo África subsahariana cuenta con la mayor partida de fondos (29181 millones de euros), la vecindad (19323 millones de euros), Asia y el Pacífico (8489 millones de euros) y América y el Caribe (3395 millones de euros). El siguiente de los ámbitos de actuación serán los programas temáticos, para los cuales se suscribieron 6358 millones de euros, repartidos en las siguientes áreas: “Derechos Humanos y Democracia” (1362 millones de euros), “Organizaciones de la Sociedad Civil (1362 millones de euros), “Paz, Estabilidad y Prevención de Conflictos” (908 millones de euros) y “Retos Mundiales” (2726 millones de euros). Por último, el tercero de los

¹⁷ De la Cruz F. e Iribarren, I. (2022): “Gobernanza democrática en la nueva política de cooperación al desarrollo sostenible de la Unión Europea”. *Revista de Fomento Social*, 77/3, p. 356.

¹⁸ Consejo de la UE, “Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional: el Coreper refrenda un acuerdo provisional con el Parlamento Europeo”, en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/12/18/neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument-coreper-endorses-provisional-agreement-with-the-european-parliament/>, (fecha de visita: 08/04/23).

grandes pilares de inversión irá dedicado a las ya mencionadas acciones de respuesta rápida (3182 millones de euros)¹⁹.

3.1 La *Global Gateway*: la gran apuesta geopolítica de la Unión Europea para seguir siendo un actor internacional de primer orden

El 1 de diciembre de 2021 será anunciada públicamente la Estrategia *Global Gateway* por parte de la Comisión Europea y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y como parte de la respuesta de la Unión Europea ante un sistema internacional cada vez más complejo y polarizado. Así, como se va a detallar a lo largo del epígrafe, el objetivo fue el de impulsar una estrategia comunitaria que ayudara a tejer enlaces inteligentes, limpios y seguros en los ámbitos digital, energético y de transporte, además de reforzar los sistemas de salud, educación e investigación a nivel mundial²⁰.

Coincidiendo con el Marco Financiero Plurianual (2021-2027) vigente, se han presupuestado 300.000 millones de euros para la Estrategia *Global Gateway*, con el objetivo de proporcionar y favorecer una recuperación mundial postpandémica sostenible, duradera y afín a los principios rectores de los ODS y los Acuerdos climáticos de París. Bien es cierto que, desde el estallido pandémico a comienzos de 2020, la UE se volcó rápidamente en aportar soluciones a unas economías que cayeron de forma brusca e instantánea como no se recordaba en muchas décadas. De hecho, la *Global Gateway*, como en general la política exterior y de cooperación y ayuda al desarrollo de la Unión, tratan de dar respuesta a un mundo de profundas mutaciones y donde cuatro fenómenos han influido profundamente:

1. La crisis financiera de 2008.
2. La pandemia de COVID 19 desde 2019.

¹⁹ Diario Oficial de la Unión Europea, “Reglamento (UE) 2021/947 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de junio de 2021 por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global”, L 209/1, 14 de junio de 2021, p. 21.

²⁰ Comisión Europea, “Global Gateway”, en https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_es_ (fecha de visita: 11/04/23).

3. La invasión rusa de Ucrania.
4. La crisis climática.

Si en la Gran Recesión de 2008 la respuesta de las autoridades comunitarias se basó en lo que los economistas de Harvard Alesina y Ardagna denominan “austeridad expansiva”, primando la reducción del gasto público, con la pandemia de COVID 19 pareció haber un cambio de dinámica que primó esta vez las inversiones masivas gracias a paquetes de ayuda multimillonarios y créditos financieros como los NextGenEU. La gran medida será la emisión de deuda pública comunitaria mediante las compras de bonos mancomunados.

Ello, combinado con ambiciosos programas como el SURE a nivel social, y a actuaciones nucleares de la Unión Europea como el fomento del Pacto Verde para paliar los efectos del cambio climático, así como el apoyo del cambio productivo para primar una mayor digitalización, puso sobre la mesa un plan de respuesta ambicioso que, por otro lado, se basaba en profundizar, los grandes pilares de la Unión Europea futura junto al desarrollo de la “autonomía estratégica”²¹.

En este contexto se ubicará la locución con la que se iniciaba este epígrafe y que fue pronunciada por la presidenta Von der Leyen para referirse a la *Global Gateway*: “Apoyaremos las inversiones inteligentes en infraestructuras de calidad, en el respeto de las normas sociales y medioambientales más estrictas, y conforme a los valores y las normas de la UE. La Estrategia *Global Gateway* es un modelo de la forma en que Europa puede construir conexiones más resilientes con el resto del mundo”. Como puede vislumbrarse, el núcleo de la Estrategia versa sobre aportar respuestas a un mundo en cambio y respetando pilares sociales y verdes, en base al cumplimiento de la normatividad internacional y multilateral, santo y seña de la Unión Europea.

Por su parte, el Alto Representante, Josep Borrell, hizo hincapié en las simbiosis y sinergias que generarán las conexiones que establezca la *Global Gateway* entre el Club comunitario y el resto de países que participen de la medida: “Merced a la Estrategia *Global Gateway* reafirmamos nuestra visión de reforzar una red de conexiones que debe

²¹ De la Cruz F. e Iribarren, I. (2022): “Gobernanza democrática en la nueva política de cooperación al desarrollo sostenible de la Unión Europea”. *Revista de Fomento Social*, 77/3, pp. 352-354.

basarse en normas, reglas y reglamentos aceptados internacionalmente para garantizar la igualdad de condiciones”²². Gran parte del éxito que pueda tener la *Global Gateway* residirá en que la Unión Europea sepa aprovechar su estatus y condición de socio fiable a la hora de llevar a cabo proyectos de alta calidad y sostenibilidad, aspecto que puede marcar una ventaja comparativa respecto a otros competidores.

Huelga decir que, la Estrategia *Global Gateway* articulará su proyección y acción en el denominado como método “Equipo Europa”. Se trataría de unas iniciativas surgidas tras el estallido pandémico con el objeto de implementar y asegurar respuestas coordinadas y eficientes entre las instituciones comunitarias y los Estados miembro. De esta manera, se implementa un organismo de trabajo que incluye a las instituciones europeas (incluido el Banco Europeo de Inversión (BEI) y al Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD))²³, y a los Estados miembro, con el objetivo de lograr una ulterior movilización de capital privado para facilitar inversiones en las temáticas propuestas.

Posteriormente, las Iniciativas Equipo Europa (TEI por sus siglas en inglés) se han aplicado a las temáticas pertenecientes a la *Global Europe* a las que pertenece a su vez la Estrategia *Global Gateway*. Como se ha introducido previamente, se trata de una ambiciosa iniciativa que está inscrita en los nuevos instrumentos financieros del Marco Financiero Plurianual 2021-2027: el mencionado IVDCI²⁴, o el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP III) e Interreg. Con ello, la Unión Europea pretende ofrecer condiciones financieras robustas a los socios de la Estrategia, mediante la facilitación de subvenciones, préstamos favorables y garantías presupuestarias que favorezcan la atracción de terceros países a la Estrategia.

²² Comisión Europea, “Global Gateway: hasta 300 000 millones de euros para la estrategia de la Unión Europea destinada a impulsar los enlaces sostenibles en todo el mundo”, en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_6433.

²³ Comisión Europea, “Team Europe Initiatives”, en https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/team-europe-initiatives_es. (fecha de visita: 09/04/23).

²⁴ Gran parte de los 300.000 millones de euros que suponen la Estrategia *Global Gateway* procederán del Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible Plus (FEDS+), el brazo financiero del IVDCI-Europa Global (concretamente 135.000 millones de euros para inversiones relacionadas con infraestructuras).

Todo, como se ha indicado bajo la directriz *sine qua non* del cumplimiento de los estándares medioambientales o sociales vigentes. Con ello, la *Global Gateway* pretende aunar los esfuerzos de su tradicional ayuda y cooperación al desarrollo, garantizando con ello una mayor estabilidad y una garantía de cumplimiento de los valores democráticos los cuales, para Bruselas, ofrecen a su vez seguridad y equidad a los inversores, sostenibilidad para los socios y beneficios a largo plazo para las personas de todo el mundo²⁵.

Descrito lo anterior, puede afirmarse cómo lo que hace especialmente original a la Estrategia *Global Gateway* respecto a propuestas de inversión como la *Belt and Road Initiative* de China es su respeto por seis principios básicos²⁶:

- El cumplimiento de los valores democráticos y las normas rigurosas.
- La apuesta por la buena gobernanza y transparencia.
- Asociaciones igualitarias entre socios, huyendo de planteamientos clásicos en la cooperación al desarrollo basados en la verticalidad donante-receptor.
- Cumplimiento de los preceptos de la lucha contra el cambio climático, por lo que se asegura que sea una Estrategia ecológica y limpia.
- Centrada en la seguridad.
- Capaz de catalizar inversión del sector privado.

Estos seis principios básicos constituyen el núcleo de la Estrategia *Global Gateway* la cual debe constituirse como una herramienta básica para la acción exterior de una Unión Europea que no quiere perder su clásico liderazgo en la ayuda y cooperación al desarrollo. Bien es cierto que, como se ha indicado previamente, el planteamiento actual parte desde una cosmovisión más horizontal y societal, huyendo de premisas clásicas de donante-receptor que despertaba recelos en los países que recibían los

²⁵ Comisión Europea, “Team Europe Initiatives”, en <https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/team-europe-initiatives.es>. (fecha de visita: 09/04/23).

²⁶ Comisión Europea, “Global Gateway”, en <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway.es>. (fecha de visita: 11/04/23).

fondos. Además, huelga decir que, lo que realmente hace original a la Estrategia *Global Gateway* son los ámbitos clave que señala a la hora de establecer las asociaciones entre la Unión Europea y los Estados terceros que suscriban esta iniciativa²⁷:

-Sector digital: se basa en el refuerzo de las conexiones entre Europa y el mundo, ayudando a los países socios a hacer frente a la brecha digital y a facilitar su integración en el “ecosistema digital mundial”. Como puede vislumbrarse, se trataría de la exportación y extrapolación de una de las grandes políticas estratégicas de la Unión Europea para las próximas décadas: la digitalización²⁸.

-Clima y energía: como ocurre con la anterior temática, se trata de una de las grandes “puntas de lanza” de la acción de la Unión Europea, tanto en su funcionamiento interior, como en su acción exterior. En esta última dimensión, el Pacto Verde europeo y sus preceptos se exportan a la relación que establezca la Unión Europea con sus socios. Para ello, se invierte en la mitigación del cambio climático, así como en la resiliencia de las sociedades y territorios suscriptores de la *Global Gateway*, con el objeto de cumplir las prioridades propuestas en los ODS y en los compromisos del Acuerdo del clima de París.

-Transporte: la Estrategia promueve inversiones en infraestructuras que creen redes sostenibles, inteligentes, resilientes e inclusivas, apoyando además la ampliación de la Red Transeuropea de Transporte.

-Salud: se trataría de otro de los grandes pilares que la Unión Europea ha asumido tras el estallido pandémico. Para ello, se promoverá la seguridad en las cadenas de suministro, así como el desarrollo de la industria manufacturera local para evitar la dependencia exterior de materiales sanitarios básicos. Igualmente, se incluye dentro de este ámbito la diversificación de las cadenas de suministro farmacéutico para evitar, por consiguiente, los cuellos de botella en las cadenas de suministro globales.

-Educación e investigación: el último de los pilares temáticos de la *Global Gateway* versa sobre la inversión comunitaria en educación de calidad, haciéndose énfasis en la educación digital y en aquella que incida en la

²⁷ Ibidem.

²⁸ En este sentido, pueden mencionarse políticas como el “Itinerario hacia la Década Digital”, publicado en 2022 y el cual fija una serie de metas y objetivos para cumplimentar a nivel europeo de aquí a 2030.

inclusión de niñas y mujeres, así como de otros grupos vulnerables. Para ello, se ayudará a los países socios a lograr la transformación de sus sistemas educativos, además de la movilidad de alumnos, personal administrativo de centros educativos, personal docente y de estudiantes en prácticas. Por último, en referencia a la investigación, se hará énfasis en la cooperación entre la Unión Europea y sus socios para profundizar la cooperación en investigación e innovación.

3.2 África: el continente predilecto para la acción de la Global Gateway

Como se ha expuesto a lo largo del epígrafe, la Estrategia *Global Gateway* ha supuesto una profundización de las relaciones entre la Unión Europea desde el punto de vista de la cooperación y ayuda al desarrollo. Se han superado términos polémicos y anacrónicos conforme a las corrientes teóricas actuales del binomio “donante-receptor”, para hablar desde términos horizontales de “socios”.

Dentro de estas nuevas relaciones societales, África en su conjunto supone el continente en el que la Unión Europea ha depositado los mayores esfuerzos inversores dentro de la Estrategia. Así, se ha tejido un primer paquete de inversión por valor de 1500 millones de euros y que fue aprobado tras una visita de la presidenta Von der Leyen a diversos países del continente africano a finales de noviembre de 2022. Dicho Paquete de Inversión se llevará a cabo en consonancia a la citada iniciativa “Equipo Europa” con el objetivo de lograr de forma sincrónica la consecución de los proyectos acordados y presupuestados. Siguiendo el eje de prioridades ya expuesto con anterioridad, los grandes ámbitos de actuación de esta primera inversión de la Estrategia *Global Gateway* giran en torno a las cinco grandes temáticas nucleares²⁹:

²⁹ Comisión Europea “UE-África: Paquete de Inversión de Global Gateway”, en https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway/eu-africa-global-gateway-investment-package_es. (fecha de visita: 15/04/23).

1. Aceleración de la transición ecológica: se pretende volcar gran parte de la inversión societal a aumentar la cuota de energías renovables e hidrógeno en la producción energética, siendo el objetivo el de asegurar la capacidad de generación de energías renovables hasta los 300 gigavatios de aquí a 2030. Otro de los grandes objetivos de esta parte del Paquete de Inversión versa sobre el aumento de sistemas agroalimentarios sostenibles en el continente, así como a profundizar la resiliencia climática con el objeto de reducir y/o mitigar el riesgo de catástrofes de índole natural. Para ello, se mejorará la capacidad de los países socios para adaptarse al cambio climático y sus efectos como factor de prevención de hipotéticas catástrofes naturales.
2. Aceleración de la transición digital: mediante esta medida, se ha acordado el refuerzo de las conexiones digitales seguras entre Europa y África mediante la implantación de proyectos que instalen o mejoren la fibra óptica submarina y terrestre, así como infraestructuras de computación en nube y datos.
3. Aceleración del crecimiento sostenible y la creación de empleo digno: esta parte de la inversión cuenta con varios puntos clave de desarrollo. El primero de ellos es el relativo a la movilidad y transportes. El objetivo es el de integrar redes de transporte multimodal africanas y europeas con el fin de que sirvan para un mayor y mejor libre comercio entre los dos continentes. El segundo y, en línea con lo anterior, valora una mejor integración económica, la cual se basa en apoyar fórmulas de entente económica continental y regional, así como la aceleración del desarrollo industrial de África.

El tercer punto clave está proyectado exclusivamente en la Región del norte de África, perteneciente a la Vecindad Meridional de la Unión Europea y donde se pretende incentivar el emprendimiento de sectores como la juventud o el género femenino. El penúltimo de los puntos versa sobre la Iniciativa África-UE en materia de ciencia, tecnología e innovación, la cual pretende acelerar la transición de África hacia una economía impulsada por la innovación y basada en el crecimiento en la ciencia. El último de los puntos referidos al crecimiento sostenible y a la creación de

empleo digno es el de crear cadenas de valor sostenibles de materias primas minerales, permitiendo a los países africanos exportadores poder integrar sus materias primas y recursos en cadenas de valor mundiales y sostenibles.

4. Refuerzo de los sistemas sanitarios. En esta temática, el objetivo primordial es el de mejorar la cobertura de la vacunación y reforzar el sistema farmacéutico africano. Como ocurre en otros ámbitos, la meta es poder hacer de África un continente autónomo en lo referido a la fabricación de productos farmacéuticos y sanitarios que permitan cubrir la demanda local.
5. Invertir en educación y formación. El último de los puntos nodales del paquete suscrito entre África y la Unión Europea bajo el marco de la *Global Gateway* incide en la inversión en educación y formación. Para ello, se pretende ampliar las oportunidades en el ámbito educativo con el fin de ampliar y mejorar la oferta en educación y formación de calidad.

Todo ello se realizará, como se ha indicado en la presentación de la Estrategia, mediante una financiación sostenible³⁰ que abogue por el crecimiento responsable y la implicación del mayor número posible de actores políticos. Así, además del sistema de financiación clásico mediante ayudas bilaterales, de la Unión Europea y de los Estados miembros, se facilitarán las subvenciones y préstamos y, de forma novedosa, el Paquete de Inversión atraerá financiación privada tanto del continente africano como de Europa. Por otro lado, otra de las formas de financiación será mediante bonos verdes: se primarán los inversores institucionales sostenibles.

Por último, en concomitancia con el Fondo Monetario Internacional, la Unión Europea participa desde finales de 2022 en el Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza, promocionado por el primero. De esta manera, se pretende paliar los efectos que está teniendo la guerra entre Rusia y Ucrania en muchos países mundiales, siendo el continente africano uno de los más afectados por la gran dependencia de

³⁰ Ibidem.

muchos de tus territorios de las exportaciones agrícolas de los dos contendientes.

CONCLUSIONES: GARANTIZAR LOS VALORES EUROPEOS EN LA UNIÓN EUROPEA COMO PASO PREVIO Y NECESARIO HACIA SU EXPORTACIÓN Y DEFENSA EN EL EXTERIOR

Como es sabido, la Unión Europea es una potencia internacional con carácter *sui géneris*. Esta naturaleza original no puede describirse únicamente desde el prisma institucional y fundacional, sino también por su defensa en política exterior de un sistema internacional basado en la defensa del multilateralismo como síntoma y garantía del cumplimiento de la normativa internacional. Mientras que potencias marcadamente autoritarias como China se adscriben a tesis menos afines a estos principios, la Unión Europea ha hecho de ambiciosas políticas como el *Green Deal* climático y ambiental el santo y seña de su política exterior y la de sus Estados miembros. El Pilar Social es asimismo otro ejemplo de esta encendida defensa por todo lo que tenga que ver con la “Europa protectora” para con su ciudadanía.

Precisamente, en una sociedad internacional como la actual tendente al anarquismo y a una mayor dicotomía entre las políticas exteriores de las principales potencias mundiales, la Unión Europea sigue abogando por incidir en el aspecto social intramuros como garantía de que el particular “edificio europeo” que se ha construido en las últimas siete décadas pueda soportar la inercia a la que parece abocado el sistema internacional actual.

En esta particular y extraordinario contexto, desde Bruselas se pretende mantener el rígido “edificio social” y avanzar en paralelo hacia una más eficiente y eficaz política exterior, tradicionalmente la gran debilidad de entre las numerosas políticas comunitarias por la presencia de una unanimidad *sine qua non* en la mayoría de los procesos de toma de decisiones de esta índole. En este sentido, el nuevo paradigma para la política exterior de la UE en las últimas décadas gira en torno a lograr y salvaguardar una vigorosa y óptima “autonomía estratégica” para con su entorno. Efectivamente, sucesos como la pandemia de COVID-19 o, más recientemente, la invasión rusa de Ucrania han puesto a Bruselas “frente

al espejo” y han denotado una notable vulnerabilidad del “Viejo Continente” en el suministro de determinados sectores clave como la energía o el tecnológico.

Por ello, la salvaguarda de este paradigma en su modalidad “abierta” (es decir, más allá de aspectos únicamente securitarios y de defensa) se asienta como una realidad sobre la que orbitará la política exterior europea de la Unión en las próximas décadas.

Más allá de ello, este artículo ha pretendido tomar el Pilar Social Europeo como garantía del *modus vivendi* europeo (es decir, en una defensa de la normatividad y del esquema social europeo) “intramuros”, es decir, dentro de las fronteras de la Unión, uniéndolo respectivamente con la defensa y garantía de una fáctica “autonomía estratégica” como garantía de salvaguarda de la independencia del modo de vida europeo en el sistema internacional en primer término y, de su exportación en segunda instancia.

Precisamente, de la combinación y dialéctica del binomio conformado por estas dos políticas nucleares de la Unión Europea surgirían apuestas como la *Global Gateway*, herramienta de política exterior promocionada desde Bruselas para las próximas décadas y tendente a asegurar una correcta combinación de la fórmula “autonomía estratégica-exportación de los valores europeos” allende sus fronteras. Se ha tomado el ejemplo de África por ser, sin lugar a duda, el continente predilecto de esta política al ser el área en el que fórmulas de cooperación antagónicas y contrarias como la *Belt and Road* de China están teniendo mayor cabida.

El objetivo último de iniciativas como la *Global Gateway* es la de permitir la correcta exportación de valores capitales y consustanciales al *modus vivendi* europeo como la salvaguarda de un Estado social y de derecho en el que se respeten y defienden las principales libertades humanas. Por lo tanto, únicamente mediante la defensa de un vigoroso Pilar Social europeo en la propia Europa se podrá asegurar un correcto avance hacia una autonomía estratégica que, como se ha indicado en líneas anteriores, no permita a la Unión Europea defender su modelo de bienestar y de vida más allá de sus límites geográficos, sino exportar un modo de vida y un *habitus* a otros países y regiones como el continente europeo. En

este sentido, estrategias como la *Global Gateway* deben ser los instrumentos que capitalicen y canalicen estos esfuerzos.

BIBLIOGRAFÍA

Comisión Europea (2022): “Eurobarómetro: Los europeos consideran que la defensa y la autonomía energética son prioridades clave para 2022”. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_3756.

Comisión Europea, “Global Gateway”, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_es.

Comisión Europea, “Global Gateway: hasta 300 000 millones de euros para la estrategia de la Unión Europea destinada a impulsar los enlaces sostenibles en todo el mundo”, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_6433.

Comisión Europea, “Presupuesto de la UE para el futuro. Nuestra vecindad y el resto del mundo”, https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/fcp2020MFP/Documents/30_budget-proposals-neighbourhood-world-may2018_es.pdf.

Comisión Europea, “Public opinion in the European Unión. Standard Eurobarometer 95 Spring 2021”. Julio de 2021.

Comisión Europea, “Special Eurobarometer 464b: Europeans’ attitudes towards security”. Diciembre de 2017.

Comisión Europea, “Team Europe Initiatives”, https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/team-europe-initiatives_es.

Comisión Europea, “UE-África: Paquete de Inversión de Global Gateway”, <https://commission.europa.eu/strategy-and->

[policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway/eu-africa-global-gateway-investment-package_es](https://www.consilium.europa.eu/es/policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway/eu-africa-global-gateway-investment-package_es).

Consejo de la UE, “Adoptado el marco financiero plurianual para 2021-2027”, 17 de diciembre de 2020, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/12/17/multiannual-financial-framework-for-2021-2027-adopted/>.

Consejo de la UE, “Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional: el Coreper refrenda un acuerdo provisional con el Parlamento Europeo”, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/12/18/neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument-coreper-endorses-provisional-agreement-with-the-european-parliament/>.

De la Cruz F. e Iribarren, I. (2022): “Gobernanza democrática en la nueva política de cooperación al desarrollo sostenible de la Unión Europea”. *Revista de Fomento Social*, 77/3, pp. 349-354.

Diario Oficial de la Unión Europea, “Reglamento (UE) 2021/947 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de junio de 2021 por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global”, L 209/1, 14 de junio de 2021, p. 21.

Parlamento Europeo, “Delivering on Europe. Citizens’ View on Current and Future EU Action”. Mayo de 2018.

Parlamento Europeo, “Eurobarómetro 85.1 de abril de 2016”, 18 de abril de 2016.

Parlamento Europeo, “Resultado de las elecciones europeas de 2019”, 22 de octubre de 2019.

Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), “Blog del AR/VP: Por qué es importante la autonomía estratégica”. 3 de diciembre de 2020.

Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), “Briefing sobre seguridad y defensa”. Junio de 2019.

Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), “¿Cómo se plantea el futuro de la defensa europea?”. 7 de mayo de 2021.

Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), “Towards a Strategic Compass”. Mayo de 2021.

Toygür, Ilke, “Can the Conference on the Future of Europe prevent another #SofaGate?”, *Análisis Elcano*. 20 de mayo de 2021.