

# La Autonomía Estratégica Abierta como instrumento de integración de la Unión Europea \*

## Open Strategic Autonomy as an instrument of European Union integration

---

CARLOS BILBAO CONTRERAS

Universidad de Burgos

cbilbao@ubu.es

ORCID:0000 - 0002- 4314 -7999

Recibido: 18/07/2023. Aceptado: 27/12/2023.

Cómo citar: Bilbao Contreras, Carlos, “La Autonomía Estratégica Abierta como instrumento de integración de la Unión Europea”, *Revista de Estudios Europeos* 83 (2024): 285-304.



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.83.2024.285-304>

**Resumen:** La expresión “Autonomía Estratégica Abierta” de la Unión Europea se vincula a su influencia en el escenario mundial. La influencia se caracteriza por mantener una postura independiente en relación con otros agentes internacionales a fin de garantizar los intereses de la Unión Europea. Todo ello se desprende de la propuesta de la Comisión Europea sobre la protección de la Unión Europea y de sus Estados miembros frente medidas económicas de carácter coercitivas de países terceros. El nuevo instrumento normativo permite a la Unión Europea la aplicación de contramedidas a países terceros que apliquen medidas coercitivas a los Estados miembros.

**Palabras clave:** autonomía; coerción; contramedidas; estrategia; sanciones.

**Abstract:** The expression "Open Strategic Autonomy" of the European Union is linked to its influence on the world stage. The influence is an independent position with other international actors in order to safeguard the interests of the European Union. "Open Strategic Autonomy" it can be explained as a normative instrument of the European Union. All this follows from the Proposal for a Regulation the protection of the Union and its Member States from economic coercion by third countries. The new normative instrument allows the European Union to apply countermeasures to third countries that apply coercive measures to Member States.

**Keywords:** autonomy; coercion; countermeasures; strategy; sanctions.

---

\* Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación... [lo incluirá el editor tras la evaluación anónima].

## INTRODUCCIÓN

La “autonomía estratégica abierta” aparece vinculada, inicialmente, con el desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea. Esta política se orienta a la consecución de un liderazgo europeo basado en el mantenimiento de la paz y la prevención de conflictos. Dichas actuaciones junto con la diplomacia, ayuda humanitaria, cooperación al desarrollo refuerzan la seguridad y la paz internacional. La expresión “autonomía estratégica abierta” ha posibilitado un debate institucional y académico en los últimos años sobre una serie de cuestiones controvertidas. La primera se ha referido a su denominación en la que se han utilizado diferentes términos para referirse a una misma realidad, que en este caso es la concreción de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea<sup>1</sup>.

Desde el principio se han acuñado expresiones como “autonomía estratégica”<sup>2</sup>, “soberanía estratégica”<sup>3</sup> o “responsabilidad estratégica” y más recientemente “autonomía estratégica abierta”. La segunda cuestión relevante ha sido su alcance en el marco de la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea. Si bien, las anteriores expresiones señaladas parecen referirse a la actuación geopolítica de la Unión Europea en sus relaciones exteriores con países terceros excluyendo una acción militar. Para dilucidar su verdadero significado y contenido, parece conveniente el examen de los antecedentes de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea, con el propósito de esclarecer el alcance de la expresión “autonomía estratégica abierta”.

En primer lugar se puede encontrar una fundamentación normativa de la “autonomía estratégica abierta” en el artículo 5 del Tratado Constitutivo de la Unión Europea. La delimitación de competencias de la citada organización se rige por el principio de atribución. Este

---

<sup>1</sup> Sobre las diferentes denominaciones en relación a la estrategia comunitaria exterior véase Howorth, Jolyon (2019). “Autonomy and Strategy: what should Europe want”. *Security Policy Brief*, (110).

<sup>2</sup> A este respecto Verdes Montenegro, Francisco Javier (2022). “La autonomía estratégica de la Unión Europea: ¿en qué lugar queda América Latina?”. *Documentos de Trabajo*, Fundación Carolina, (65), 1-25.

<sup>3</sup> Véase Arteaga, Félix (2017): “La autonomía estratégica y la defensa europea”. *Real, Instituto Elcano*. (76), 1-8.

principio implica en un sentido positivo que la Unión Europea actúa de acuerdo a los límites de las competencias atribuidas por los Estados miembros en los Tratados. Mientras que en un sentido negativo supone que toda competencia no atribuida a la Unión Europea en los Tratados corresponde a los Estados miembros. De forma complementaria al principio de atribución se debe hacer referencia al ejercicio de las competencias atribuidas a la Unión Europea. En este caso el ejercicio de competencias se rige por los principios de subsidiariedad y por el de proporcionalidad. De acuerdo al principio de subsidiariedad, la Unión Europea solamente intervendrá en el caso en el que la medida u objetivos de la acción pretendida no puedan alcanzarse por los Estados miembros. Sin embargo, los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el “*Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*”. Mientras que el principio de proporcionalidad requiere que el contenido y la forma de la acción adoptada por la Unión no exceda de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados. En este caso, las instituciones de la Unión Europea velarán por la aplicación del principio de proporcionalidad de acuerdo al citado Protocolo sobre la aplicación de dichos principios.

En segundo lugar se puede encontrar el desarrollo de la fundamentación normativa de la “autonomía estratégica abierta” en el *Tratado de Niza de 2003*. En este documento se incorporaron una serie de procedimientos para la toma de decisiones referidas a la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea. En el Tratado señalado se puede resaltar la asunción de determinadas funciones por el Comité Político y de Seguridad. El Comité es responsable de la Política Exterior y de Seguridad Común. Sin embargo dicho Comité también asume funciones en el marco la Política Común de Seguridad y Defensa de acuerdo al artículo 38 del Tratado de la Unión Europea. Entre los primeros documentos elaborados por el Comité destacan las “*Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de medidas restrictivas*” adoptado en 2003<sup>4</sup>. Al citado documento le siguió otro referido a los “*principios básicos sobre el recurso a las sanciones, aplicación y la*

---

<sup>4</sup> Las orientaciones fueron revisadas posteriormente y actualizadas en 2005, 2009, 2012 y 2017. El documento vigente es Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas de 4 de mayo de 2018.

*forma de medir y controlar su impacto*”<sup>5</sup>. Conviene poner de manifiesto que esta etapa se encontraba marcada por la invasión de Irak. Por ello, la Unión Europea se proyectaba como un actor internacional que basaba su acción exterior en valores como la democracia, los derechos humanos y el multilateralismo (Sanahuja y Verdes Montenegro, 2018)<sup>6</sup>. También en el mismo año, el Consejo de la Unión Europea elaboró un documento denominado “*Estrategia Europea de Seguridad*”<sup>7</sup>. Si bien cabe destacar que solo se puede encontrar una única referencia a la “autonomía”, cuando se hace alusión a la asociación entre la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (Verdes Montenegro, 2022). La Estrategia Europea de Seguridad fue revisada por el Consejo de la Unión Europea en 2008<sup>8</sup>. La Estrategia propuesta cinco años antes había quedado obsoleta ante las nuevas amenazas y retos que se cernían sobre Europa, en particular con la crisis de materias primas o del sistema financiero.

## 1. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE “AUTONOMÍA ESTRATÉGICA ABIERTA

Los nuevos acontecimientos internacionales propiciaron la superación de la Estrategia de Seguridad Europea de 2003 y su revisión. Por todo ello se produce un nuevo avance de la conceptualización del concepto examinado con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009 al impulsar la Política Exterior y de Seguridad Común<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Principios básicos sobre la aplicación de medidas restrictivas 7.06.2004. Finalmente cabe destacar una serie de documentos elaborados por el Comité Político y de Seguridad de la Unión Europea sobre “*las prácticas recomendadas para la aplicación efectiva de las medidas restrictivas*” de 4 de mayo de 2018.

<sup>6</sup> Sanahuja Perales José Antonio y Verdes Montenegro, Francisco Javier (2018). “Estrategias de seguridad y desarrollo: discursos de seguridad en la Unión Europea, Estados Unidos y España”. *Anuario CEIPAZ 2017-2018. Derechos humanos y seguridad internacional: amenazas e involución*. Madrid. CEIPAZ, (63-97).

<sup>7</sup> Texto adoptado por el Consejo Europeo celebrado los días 12 y 13 de diciembre del 2003, cuya elaboración fue coordinada por Javier Solana. Véase Consejo de la Unión Europea (2003), *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre.

<sup>8</sup> Consejo de la Unión Europea (2008), *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*, Bruselas, S407/08, 11 de diciembre.

<sup>9</sup>El Tratado de Lisboa pone de manifiesto la personalidad jurídica de la Unión Europea en sus relaciones exteriores posibilitando la celebración de acuerdos y su

El Tratado recogía en su título V una serie de disposiciones generales, así como, normas específicas sobre política exterior y de seguridad común de la Unión Europea. Además se puede destacar la incorporación de nuevos representantes en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común. Entre las nuevas figuras se incorporó un Presidente Permanente del Consejo Europeo, así como, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Además, este último ejercía de Vicepresidente de la Comisión. Ambos representantes garantizaban la coherencia de la actuación exterior de la Unión Europea. En este contexto aparecieron nuevos documentos que supeditan la seguridad interior de la Unión a la consecución de un entorno exterior seguro, así como, a la aplicación de un pragmatismo basado en una serie de principios<sup>10</sup>. La superación de la Estrategia de Seguridad Europea de 2003 y su revisión se produce con la aprobación de los nuevos enfoques de la Política Exterior y de Seguridad Común<sup>11</sup>. Entre ellos se encuentran la “Estrategia de Seguridad Interior” y la “Estrategia Global de la Unión Europea” que se desarrollan a continuación.

### 1.1. La Estrategia de Seguridad Interior

El nuevo impulso de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea se produce con la elaboración de una serie de documentos. Entre ellos cabe destacar el adoptado por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior a fin de completar la “Estrategia Europea de Seguridad” de 2003. El nuevo documento se refiere a la incorporación de la “*Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea*” aprobada por el Consejo Europeo los días 25 y 26 de marzo de 2010, bajo la

---

participación en organizaciones internacionales (artículo 47 del Tratado) Así como, la existencia de un ordenamiento jurídico propio distinto del Derecho Internacional.

<sup>10</sup> En este contexto se elabora el *Informe al Consejo Europeo del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030*, “Proyecto Europa 2030. Retos y oportunidades” (2010). El informe instaba a que <<los Estados miembros de la UE reconozcan que la seguridad interior está supeditada en gran medida a la consecución de un entorno exterior seguro>>.

<sup>11</sup> Véase L’Hotellerie-Fallois Armas, Pilar; Manrique Simón, Marta y Antonio Millaruelo de Lafuente, Antonio (2021). “La autonomía estratégica abierta de la U.E. *Boletín Económico del Banco de España*, marzo, 32-33.

presidencia semestral española<sup>12</sup>. Como se recordará, la Estrategia Europea de Seguridad se ocupaba de la dimensión exterior de la seguridad de Europa. La nueva estrategia recoge un enfoque amplio e integral de la seguridad interior.

Desde esta perspectiva, la seguridad interior engloba un conjunto de medidas con una dimensión horizontal y vertical. Por lo que se refiere a la dimensión horizontal, esta requiere la participación de las autoridades policiales, gestión de fronteras, cooperación judicial, protección civil, así como, los sectores político, económico, financiero, social y privado, incluidas las organizaciones no gubernamentales. Por otro lado, se encuentra la dimensión vertical que se refiere a varios niveles: cooperación internacional, políticas e iniciativas de seguridad de la Unión Europea, cooperación regional entre los Estados miembros, así como, las propias políticas nacionales, regionales y locales de los Estados miembros.

## 1.2. El Enfoque Integrado de la Unión Europea

En esta línea de trabajo, el Consejo Europeo encomendó en 2013 al Alto Representante la revisión de la Estrategia de Seguridad de la Unión<sup>13</sup>. También, en este año se publicó un documento fundamental denominado “*El enfoque integral adoptado por la Unión Europea en relación con los conflictos y las crisis exteriores*”<sup>14</sup>. El enfoque integrado de la Unión Europea se refiere a la consecución de un liderazgo europeo basado en el mantenimiento de la paz y la prevención de conflictos. Dichas actuaciones junto con la diplomacia, ayuda humanitaria, cooperación al desarrollo refuerzan la seguridad y la paz internacional constituyen el enfoque integrado de la Unión Europea. El “enfoque integral” o “*comprehensive approach*” es un concepto que remite al

---

<sup>12</sup> Secretaría General del Consejo (2010), “Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: Hacia un modelo europeo de seguridad”, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

<sup>13</sup> La Alta Representante era Federica Mogherini finalizó su mandato el 31 de octubre de 2019. El Consejo Europeo extraordinario concluido el 2 de julio de 2019 designó a Josep Borrell como Alto Representante y Vicepresidente de la Comisión.

<sup>14</sup> El enfoque integral adoptado por la Unión Europea en relación con los conflictos y las crisis exteriores”. (Comisión Europea y Alta Representante de la UE, 2013). Véase a este respecto, Comisión de Asuntos Exteriores (2014), *Informe sobre el enfoque integral de la UE y sus implicaciones para la coherencia de la acción exterior de la UE (2013/2146(INI))*, Parlamento Europeo, Unión Europea.

tratamiento multidimensional propio de Naciones Unidas en materia seguridad y política exterior. De ello se desprende que tanto la Unión Europea como las Naciones Unidas desarrollaron de forma paralela una guía de su actividad en el ámbito de la seguridad, gestión de crisis, así como, en la resolución de conflictos. Todo ello posibilitó la elaboración de agendas estratégicas de la Unión Europea gestionadas por la Comisión para cada legislatura que se analizaran en el apartado segundo de este trabajo<sup>15</sup>.

### 1.3. La Estrategia Global de la Unión Europea

Los nuevos acontecimientos internacionales motivaron la revisión de la Estrategia de Seguridad Interior. Entre estos hechos Verdes Montenegro destaca los puestos de manifiesto <<tras las deficiencias constatadas durante la intervención en Libia en 2011 y el escenario de inestabilidad que quedó en el país, por un lado, y la anexión de Crimea por parte de Rusia y la guerra en el Dombás con Ucrania que se registra desde 2014, por el otro>><sup>16</sup>. Por todo ello, el Consejo Europeo solicitó en junio de 2015 a la Alta Representante, la elaboración de una Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. Finalmente, la Alta Representante presentó a los máximos dirigentes políticos el documento denominado “*Visión compartida, acción común: una Europa más fuerte*”<sup>17</sup>. La propuesta fue adoptada en la Cumbre Europea celebrada los días 28 y 29 de junio de 2016, días después de la celebración de la consulta sobre el “*Brexit*”. También conviene poner de manifiesto que la noción de “Estrategia Global” fue puesta de manifiesto en el discurso sobre el Estado de la Unión del presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, así como en el posterior Consejo Europeo celebrado en Bratislava en septiembre de 2016<sup>18</sup>. El documento

---

<sup>15</sup> La agenda estratégica 2014-2019 fue desarrollada por la Comisión Juncker había presentado todas las propuestas legislativas a las que se había comprometido al inicio de su mandato.

<sup>16</sup> Verdes Montenegro, ob. cit., p.15.

<sup>17</sup> European Council, (2016), *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, Luxemburg: European Union.

<sup>18</sup> A este respecto Molina García y Benedicto Solsona ponen de manifiesto que en el Consejo Europeo celebrado en Bratislava se <<reiteró la necesidad de que la UE hable con una sola voz en el mundo y refuerce su seguridad y defensa con nuevas medidas que solventen los problemas que preocupan a los ciudadanos: combatir el

calificaba la Estrategia como global porque identificaba el mundo como un único escenario. También, el documento recogía los instrumentos normativos para la consecución de dicha estrategia. Sin embargo, aunque el documento aludía a la autonomía estratégica de la Unión Europea conviene destacar que carecía de una definición específica (Molina García y Benedicto Solsona 2020)<sup>19</sup>. Por tanto una segunda aproximación a la noción de “autonomía estratégica abierta” se puede encontrar en el documento “*Estrategia Global de la Unión Europea*”<sup>20</sup>. A este respecto, como señala Verdes Montenegro la noción de “autonomía estratégica” en la Unión Europea << puede situarse en la aprobación de la Estrategia Global de la Unión Europea (EUGS), en junio de 2016. La revisión de esta estrategia se inscribe en una sucesión de crisis en las fronteras meridionales y orientales de la UE, y la percepción de inestabilidad creciente en estas áreas limítrofes al territorio comunitario >><sup>21</sup>.

La “Estrategia Global” concibe el enfoque integrado de la política exterior y de seguridad bajo las premisas de acciones de prevención, gestión y resolución de conflictos, a diferencia de la anterior Estrategia de Seguridad que incidía solamente en la prevención de conflictos<sup>22</sup>. Con la Estrategia Global de la Unión Europea en cambio, se aprecia un diagnóstico más receloso y circunspecto del entorno internacional, así como una muestra de menor asertividad (Sanahuja y Verdes Montenegro, 2018). Adicionalmente se puede reseñar otro documento relevante para

---

*terrorismo y la radicalización con mayor intercambio de información entre los Estados miembros, controlar la inmigración irregular con la aplicación del acuerdo UE-Turquía, mayor control de las fronteras exteriores y restaurar la libre circulación en el espacio Schengen >>. En Molina García, María José y Benedicto Solsona, Miguel Angel (2020). “Autonomía estratégica bajo el prisma de la Estrategia Global Europea: directrices de su marco regulatorio”, Cuadernos Europeos de Deusto. (62), 59-98.*

<sup>19</sup> *Ibidem*, p.84.

<sup>20</sup> Servicio Europeo de Acción Exterior (2016), *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*, Bruselas, Servicio de publicaciones Unión Europea.

<sup>21</sup> A este respecto Verdes Montenegro pone de manifiesto que << la Estrategia Global de la Unión Europea recurre al término de “autonomía estratégica” en varios epígrafes de sus 41 páginas. Desde un primer momento y en el propio prólogo, esta noción de autonomía estratégica se asocia con la de multilateralismo y queda anclada a una voluntad de mantener un orden internacional basado en normas >>. En Verdes Montenegro, ob. cit., p.16.

<sup>22</sup> Molina García y Benedicto Solsona, ob. cit., p.78.



la concreción de la noción objeto de estudio en el que se recoge una definición de “autonomía estratégica”. A este respecto cabe señalar el “*Plan de Implementación en materia de Seguridad y Defensa*”, aprobado también en 2016<sup>23</sup>. Con este Plan se impulsó la cooperación europea en el ámbito de la Seguridad y Defensa, así como la puesta en marcha de iniciativas como la Política Estructurada Permanente o el Fondo Europeo de Defensa entre otras medidas. El Plan de implementación en relación a la noción de “autonomía estratégica” señalaba que ésta <<*implica la capacidad de actuar y cooperar con socios internacionales y regionales siempre que sea posible, y al mismo tiempo operar de forma autónoma cuando y donde sea necesario*>>. La interpretación de la noción de “autonomía” en materia de seguridad y defensa implicaba que la Unión Europea podrá cooperar con terceros solamente cuando dicha actuación no sea posible de forma independiente. Finalmente se puede concluir que la noción de “Autonomía Estratégica” surgió con el planteamiento de la “Estrategia Global de la Unión Europea” de 2016. Aunque no se puede desconocer una serie de acontecimientos internacionales que propiciaron su desarrollo e inauguraron un nuevo planteamiento de las relaciones de la Unión Europea con países terceros. Los acontecimientos internacionales pusieron de manifiesto el interés de la Unión Europea de dirigirse hacia una mayor autonomía estratégica respecto del resto potencias globales, como se podrá comprobar en los siguientes apartados.

## 2. LAS AGENDAS ESTRATÉGICAS DE LA UNIÓN EUROPEA

Las Agendas Estratégicas de la Unión Europea recogen una serie de directrices que configuran un proceso impulsado por las instituciones comunitarias y los Estados miembros. Entre las instituciones clave para la aplicación y ejecución de las agendas estratégicas se encuentra el Consejo Europeo. Por su interés en este trabajo se estudian a continuación las Agendas estratégicas correspondientes a los períodos 2014-2019 y 2019-2024.

---

<sup>23</sup> Consejo de la Unión Europea (2016), *Implementation Plan on Security and Defence*, 14392/16, Bruselas, 14 de noviembre.

## 2.1. La Agenda Estratégica 2014-2019

Los antecedentes de la agenda estratégica se pueden encontrar en el programa de la Comisión de 2014, bajo el título “*Un nuevo comienzo para Europa*”<sup>24</sup>. En este documento se establece un escenario en el que la Unión Europea se centra en la aplicación y mejora de su programa de reformas. Otro hecho relevante se encuentra en la *Declaración de Bratislava*, aprobada por los 27 Estados miembros en 2016. La reunión tenía como referente el proceso del “*Brexit*” llevado a cabo por el Reino Unido. Por ello, la cumbre se centró en la realización de un diagnóstico sobre el estado actual y el futuro de la Unión Europea. Así mismo, en la reunión se estableció una hoja de ruta a la que resultaban de aplicación unos objetivos. La hoja de ruta se componía de los siguientes aspectos: I. Diagnóstico general y objetivos. II. Migración y fronteras exteriores. III. Seguridad interior, exterior y defensa. IV. Desarrollo económico y social y juventud. V. Perspectivas. Posteriormente, en marzo de 2017, la Comisión publicó el “*Libro Blanco sobre el futuro de Europa*”<sup>25</sup>. En el mismo se esbozaron cinco posibles escenarios para el futuro de una Unión de veintisiete Estados miembros. Un aspecto relevante de este documento es el tratamiento en profundidad de las cuestiones concernientes a seguridad y defensa. Este fue el punto de partida de un amplio debate sobre el futuro de la Unión Europea. Además, el citado documento constituyó la agenda estratégica 2014-2019 e inspiró las siguientes agendas estratégicas.

## 2.2. La Agenda Estratégica 2019-2024

La agenda se formalizó el 9 de mayo de 2019, en la reunión que los líderes europeos mantuvieron en Sibiu. En esta reunión se abordaron las oportunidades y desafíos como aspectos orientadores para los próximos trabajos que la Unión Europea debía acometer. En opinión de la Comisión, las acciones futuras deben vertebrarse en torno a cinco dimensiones: protectora, competitiva, equitativa, sostenible e influyente. El mandato de Federica Mogherini como Alta Representante finalizó el

---

<sup>24</sup> Véase a este respecto, Schulz, Martín (2014). “Un nuevo comienzo para una Europa mejor”. *Política Exterior*. 28 (159), 32-37.

<sup>25</sup> Comisión Europea (2017), *Libro Blanco sobre el futuro de Europa, Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025*: Bruxelles, Unión Europea.

31 de octubre de 2019. Por ello, en el Consejo Europeo extraordinario de 2 de julio de ese mismo año se designó a Josep Borrell como Alto Representante y Vicepresidente<sup>26</sup>. Posteriormente, el 6 de agosto, el Consejo Europeo nombró al mismo como Alto Representante. Sin embargo, en su condición de vicepresidente de la Comisión su designación se encontraba supeditada también al voto del Parlamento Europeo que posteriormente fue aprobada. El Alto Representante asegura la coherencia de la Acción Exterior de la Unión Europea, al ser responsable en materia de relaciones exteriores dentro de la Comisión. El Alto Representante es auxiliado en sus funciones por el Servicio Europeo de Acción Exterior. Este servicio está compuesto por funcionarios y agentes de la Unión Europea así como por personal delegado de los servicios diplomáticos nacionales. Por ello, dicho oficina colabora con los servicios diplomáticos de los países de la Unión Europea<sup>27</sup>. En los primeros discursos efectuados, el 1 de diciembre de 2019, por la ex-ministra de Defensa alemana Von der Leyen como presidenta de la Comisión se apreció una voluntad de proyectarse como una “Comisión Geopolítica”. La Presidenta de la Comisión reconocía que no se podía seguir dando por sentado el orden internacional liberal. En términos similares, Josep Borrell insistió en la necesidad de la Unión Europea de <<hablar el lenguaje del poder>> y el imperativo de evitar <<verse aprisionada>> entre Estados Unidos y China. Dichos territorios se presentan en un escenario internacional caracterizado por una nueva bipolaridad con ambos países como protagonistas. En ese sentido, se empezó a hablar de “Doctrina Sinatra” (o Doctrina Borrell) para aludir a la voluntad de la Unión Europea de <<actuar a su manera>>. Es decir, de interpretar la realidad internacional con una mirada propia, al mismo tiempo que se defienden los valores e intereses gracias a un mejor uso de los instrumentos comunitarios disponibles<sup>28</sup>.

Sin embargo, el comienzo de la nueva agenda estratégica se encontraba marcada por la irrupción de la pandemia de COVID-19 en Europa a principios de 2020. Todas estas circunstancias pusieron de

---

<sup>26</sup> De acuerdo al artículo 18 del Tratado de la Unión Europea.

<sup>27</sup> Molina García y Benedicto Solsona, ob. cit., p.78.

<sup>28</sup> La referencia a la “responsabilidad estratégica” ha sido invocada por el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión (Josep Borrell). En relación al desarrollo de la política exterior y de seguridad de la Unión Europea. A este respecto, Verdes Montenegro, ob. cit., p.15.

manifiesto la importancia de la autonomía estratégica. En particular en lo que se refería a su concepción “ampliada” y en otras dimensiones como la industrial o tecnológica<sup>29</sup>. En este contexto internacional se aprobó la agenda estratégica 2019-2024 por el Consejo Europeo. Cabe destacar que, este documento estableció un marco político para acometer una nueva etapa institucional en la Unión Europea en materia de Política Exterior y de Seguridad Común. La acción común de la agenda estratégica se centraba en dos aspectos fundamentales: Uno, el incremento del peso del Alto Representante como Vicepresidente de la Comisión. Dos. La mejora en el funcionamiento de la Política Exterior y de Seguridad Común.

También puede destacarse que el impulso de la autonomía estratégica aparece entre las prioridades de la Comisión Europea para el período 2019-2024 a partir del principio de la consecución de una “Europa más fuerte en el mundo”. Esta prioridad se concretaba en una serie de ámbitos de actuación entre los que se prestaba una especial atención a la política exterior y comercial. Posteriormente el Consejo de la Unión Europea del 1 y 2 de octubre de 2020 definió como un objetivo de la Unión Europea <<alcanzar una autonomía estratégica, al tiempo que se mantiene una economía abierta>><sup>30</sup>. Así mismo, en enero de 2021 la Unión Europea propuso reforzar la autonomía estratégica en el ámbito financiero y de los sistemas de pagos con actuaciones en dos vertientes<sup>31</sup>. La primera tiene como objetivo aumentar la relevancia internacional del euro a través de la promoción de su uso. También, dicho objetivo pretendía la utilización de instrumentos e índices de referencia denominados en euros. A la vez que se fomentaba el empleo del euro como moneda de referencia en sectores como la energía y materias primas. En la segunda vertiente se encuentran una serie de acciones para reforzar las infraestructuras de los mercados financieros de la Unión Europea así como la mejora de la efectividad y autonomía del régimen de sanciones. Posteriormente, las actuaciones se han plasmado en una actualización de las grandes líneas de la política comercial de la Unión

---

<sup>29</sup> *Ibidem*, p.16.

<sup>30</sup> Véanse Conclusiones del Consejo Europeo, 1 y 2 de octubre de 2020.

<sup>31</sup> Véase Comisión Europea (2021), “Sistema económico y financiero europeo: fomentar la apertura, la fortaleza y la resiliencia”, *Comunicación del 19 de enero*. Bruxelles, Unión Europea.

Europea<sup>32</sup>. En estas líneas se reafirma el compromiso con el multilateralismo y con un marco estable de reglas para el comercio internacional, a la vez que se hace explícito el objetivo de hacer más sostenibles las cadenas de valor europeas. Recientemente, la “autonomía estratégica abierta” ha adquirido una mayor relevancia en su vertiente económica al ponerse de manifiesto la considerable exposición de la actividad económica europea a múltiples riesgos de naturaleza geopolítica. Baste citar como ejemplo la exposición de la economía europea al conflicto ruso-ucraniano. La elevada influencia en la economía europea de este tipo de perturbaciones se deriva de su dependencia de fuentes externas de obtención de materias primas y de su alto grado de apertura comercial. Una muestra del nuevo enfoque que aflora de la noción de “autonomía estratégica abierta” quedó plasmada en la definición del documento de la Comisión con motivo de los debates sobre actualización de la estrategia industrial. Desde esta perspectiva, la autonomía estratégica muestra facetas más apegadas a la gestión de las interdependencias generadas con la globalización a fin de eludir la lógica dependencia y autosuficiencia (Ntousas, 2021)<sup>33</sup>.

Con el propósito de examinar este período de la agenda estratégica 2019-2024 se analizan a continuación dos aspectos relevantes de esta etapa. La primera referida a la brújula estratégica de la Unión Europea. La segunda sobre la Concepción estratégica en la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

### **2.2.1. La brújula estratégica de la Unión Europea**

La brújula estratégica o “*Strategic Compass*” se inscribe en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea. La configuración de este instrumento se ha desarrollado durante dos años a partir de la iniciativa alemana presentada en junio de 2020 y se prolongó hasta marzo de 2022. El desarrollo de dicho instrumento se organizó a través de tres etapas: En la primera se llevó a cabo un análisis de las amenazas y riesgos a través de los servicios de inteligencia de los veintisiete Estados miembros. Dichos servicios se encontraban

---

<sup>32</sup> Véase Comisión Europea (2021), “Trade Policy Review - An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy, *Comunicación del 18 de febrero*. Bruxelles, Unión Europea.

<sup>33</sup>Ntousas, Vassilis. (2021). “Facing the risks: strategic autonomy in practice”, *The Progressive Post: Strategic Autonomy: opportunities and pitfalls*, (17).

coordinados con el Centro de Inteligencia de la Unión Europea para la presentación de un documento en la reunión de ministros de Defensa que tuvo lugar en noviembre de 2020. La segunda etapa se desarrolló con el impulso de la presidencia del Consejo portuguesa. En esta fase se produjo un diálogo estratégico estructurado que identificaba los vacíos de las capacidades a fin de establecer objetivos claros y realizables. La tercera y última etapa tuvo lugar durante la presidencia francesa del Consejo Europeo. La negociación final desembocó en un acuerdo sobre el establecimiento de una serie de prioridades por parte de los Estados miembros. Esta etapa estaba marcada por la invasión rusa de Ucrania. Finalmente, el documento sobre la Brújula Estratégica de la Unión Europea fue aprobado en el Consejo Europeo del 24 de marzo<sup>34</sup>.

Todo ello obliga a establecer el nivel de importancia de las relaciones desde el prisma de seguridad y defensa. Desde esta perspectiva, en el eje dedicado a las alianzas se encuentran Estados Unidos y los países miembros de la Organización Tratado Atlántico Norte en un primer lugar. Mientras que los países que conforman América latina ocupan el último lugar del citado eje<sup>35</sup>. En un sentido contrario, desde el punto de vista de la seguridad de la Unión Europea se encuentra el “arco de inestabilidad”. En este eje se encuentra el denominado “flanco Este” (Vecindad oriental) y el “flanco Sur” (Magreb, Sahel y Cuerno de África).

La invasión rusa de Ucrania puso de manifiesto la complejidad de las amenazas y desafíos a los que se enfrentaba la Unión Europea. A tal efecto, la Brújula estratégica impulsó una serie de orientaciones sobre los aspectos que la Unión Europea debía poner en práctica en materia de seguridad y defensa. Estas medidas se complementaban con el apoyo a los socios de la Europa oriental, así como con países socios como Estados Unidos de América, Canadá, Noruega, Reino Unido y Japón. De la misma manera se realizó un fortalecimiento de las relaciones estratégicas con la Organización Tratado Atlántico Norte y la Organización Naciones Unidas. La evaluación de los resultados obtenidos por la aplicación de la Brújula estratégica se pusieron de manifiesto en la dirección de la Política Común de Seguridad y Defensa

---

<sup>34</sup> Consejo de la Unión Europea (2022), “*A strategic compass for security and defence for a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*”, Bruselas, 7371/22., 21 de marzo.

<sup>35</sup> Verdes Montenegro, ob. cit., p.18.

de la Unión Europea. A tal efecto, el Alto Representante presentó un informe anual sobre los progresos realizados, una vez consultados la Comisión y la Agencia Europea de Defensa. Así mismo, el Consejo y el Consejo Europeo revisarán periódicamente los progresos realizados. El análisis de las amenazas y la evaluación de la consecución de los objetivos clave previstos se realizarán en 2025. Finalmente, el Alto Representante presentará una serie de propuestas sobre una posible revisión de esta brújula estratégica.

### **2.2.2. La concepción estratégica en la Organización del Tratado del Atlántico Norte**

El análisis del contenido de la “autonomía estratégica abierta” de la Unión Europea requiere, también, el estudio del “concepto estratégico” que está llevando a cabo la Organización del Tratado del Atlántico Norte. Esta organización de carácter militar se encuentra integrada por países europeos, junto con Estados Unidos y Canadá<sup>36</sup>. El “Concepto Estratégico” es un documento clave para la Organización del Tratado del Atlántico Norte. En este documento se recogen los valores y el propósito de dicha organización a la vez que proporciona una evaluación colectiva del entorno de seguridad. También impulsa la adaptación estratégica de la Organización del Tratado del Atlántico Norte y guía su futuro desarrollo político y militar. El “Concepto Estratégico” se revisa y actualiza periódicamente cada 10 años para tener en cuenta los cambios en el entorno de seguridad mundial y garantizar que la citada alianza esté preparada para el futuro. El “Concepto Estratégico” anterior se adoptó en la Cumbre de Lisboa de la OTAN en 2010. Después de una fase de consulta entre diversos agentes sociales, económicos y políticos se elaboró el Concepto Estratégico para el periodo 2021-2030<sup>37</sup>.

El nuevo enfoque fue aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización del Tratado del Atlántico Norte en la Cumbre de Madrid, celebrada los días 29 y 30 de junio de 2022. El Concepto describe el entorno de seguridad al que se enfrenta la Alianza, recoge sus valores y explica en detalle el propósito clave de la citada

---

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 21

<sup>37</sup> *Ibidem*, p.23

organización de garantizar una defensa colectiva<sup>38</sup>. Además, establece tres tareas principales de disuasión y defensa de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, como es la prevención, gestión de crisis y la seguridad cooperativa. Además el concepto estratégico comprende otra serie de aspectos entre los que se encuentran: la disuasión y defensa fortalecidas, inversión en defensa, apoyo a Ucrania y otros socios en riesgo, adaptar la Alianza a los desafíos emergentes, membresía de Finlandia y Suecia, desafíos desde el sur, así como, la reafirmación de los valores comunes de la OTAN.

### 3. LA CONCRECIÓN NORMATIVA DE LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA ABIERTA

La concreción normativa de la “Autonomía Estratégica Abierta” de la Unión Europea se puede encontrar en la *propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo publicada el 8 de diciembre de 2021*<sup>39</sup>. También dicha propuesta es conocida como el instrumento anticoerción de la Unión Europea. Este instrumento permite la adopción de medidas con las que responder a la coerción económica y comercial de terceros países<sup>40</sup>. De acuerdo a este instrumento constituye coerción económica las medidas adoptadas por terceros países que afecten el comercio e inversión y que busquen presionar a la Unión Europea, así como, a sus Estados miembros a adoptar o abstenerse en un determinado acto. El cumplimiento de los objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión se fundamenta, principalmente, en la adopción de medidas restrictivas. Por tanto, la imposición de sanciones es un instrumento de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea. Dichas medidas son empleadas en el marco de un planteamiento político integrado y global que comprende el diálogo

---

<sup>38</sup> El documento identifica como amenazas identifica a Rusia como la amenaza más importante y directa para la seguridad aliada, aborda a China por primera vez e incluye otros desafíos como el terrorismo, cibernético e híbrido.

<sup>39</sup> Comisión Europea (2021). “*Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union and its Member States from economic coercion by third countries*”. Bruselas. Oficina de Publicaciones.

<sup>40</sup> En Comisión Europea (2021): “*Reforzar la autonomía de la UE. Un nuevo instrumento de lucha contra la coerción*”, *Comunicación del 23 de marzo*. Bruxelles, Unión Europea.



político, acciones complementarias, así como, el recurso a otros instrumentos disponibles.

Por tanto, la imposición de las medidas restrictivas pretende promover un cambio en la política o en la conducta de los destinatarios. La finalidad última de las sanciones posibilitan el cumplimiento de los objetivos de aquellos a los que van dirigidas, con vistas a fomentar los objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común. De tal forma que, las medidas restrictivas pueden aplicarse a los siguientes destinatarios: Gobiernos de países no pertenecientes a la Unión Europea, personas jurídicas o entidades y personas físicas que apoyan las políticas objeto de medidas restrictivas aprobadas por la Unión Europea. A continuación se analizan el procedimiento y la supervisión para la adopción de las medidas restrictivas. Así mismo se estudian las clases de medidas anticoerción en particular las económicas aplicadas por parte de la Unión Europea.

### **3.1. Procedimiento de adopción de las medidas anticoerción**

El instrumento anticoerción de la Unión Europea se aplicará como consecuencia de una decisión de la Comisión. En esta institución comunitaria se valorará positivamente o negativamente a una medida como coerción económica establecida por un tercero. La decisión adoptada por la Comisión se notificará al Estado afectado para que cese en la aplicación de las medidas coercitivas contra la Unión Europea. La decisión incluye una serie de indemnizaciones a satisfacer por el país tercero por los daños y perjuicios causados con sus acciones. Sin embargo, la Comisión, de forma previa a la valoración en la aplicación del instrumento anticoerción debe agotar otros mecanismos de resolución de la cuestión litigiosa. Las contramedidas se adoptarían a través de un acto de ejecución aprobado por el Comité formado por los representantes de los Estados miembros de la Unión Europea mediante una mayoría cualificada. La selección de la contramedida se debe basar en el análisis de la necesidad y su proporcionalidad de acuerdo al daño originado por la medida coercitiva sobre la Unión Europea.

### **3.2. Supervisión de las contramedidas adoptadas**

Una vez admitida la aplicación de las medidas coercitivas, la institución encargada de la supervisión es la Comisión. Ésta debe

controlar e inspeccionar de forma permanente las medidas coercitivas y las contramedidas adoptadas. La inspección por parte de la Comisión tiene como finalidad la modificación, suspensión o eliminación de las medidas adoptadas. Esta última circunstancia se produciría en los siguientes supuestos en los que:

- Las medidas aplicadas por el tercero cesaran.
- Se llegara a un acuerdo entre la Unión Europea y el Estado objeto de las medidas.
- Si una decisión de un organismo internacional requiriere a la Unión Europea o a sus Estados miembros la retirada de las contramedidas.
- Si la conclusión de las medidas adoptadas fuera de interés para la Unión Europea.

El instrumento de coerción analizado prevé una participación de las partes interesadas así como unos mecanismos de obtención de información por parte de la Comisión.

### **3.3. Clases de medidas restrictivas**

Las medidas pueden consistir en las siguientes acciones. Por una lado pueden ser sanciones diplomáticas: Estas medidas se basan en la interrupción de las relaciones diplomáticas con el Estado objeto de las sanciones. También se incluye en este tipo de medidas la llamada a consultas de los representantes diplomáticos de la Unión Europea y de sus Estados miembros. Por otro lado pueden ser sanciones con carácter general: Estas sanciones requieren una base jurídica específica en los Tratados de la Unión Europea, entre las que se encuentran:

- Restricciones a la admisión de personas incluidas en listas de sanciones.
- Inmovilización de bienes pertenecientes a personas o entidades incluidas en listas de sanciones.
- Sanciones económicas o restricciones aplicables a determinados sectores de actividad económica.
- Prohibición de operaciones comerciales con armas o tecnología militar.

### **3.4. Medidas restrictivas de carácter económico**

Mención especial merece las medidas restrictivas de carácter financiero adoptadas por la Unión Europea. En este caso, la representación de la Comisión Europea para la adopción de medidas restrictivas se encuentra en la Dirección General de Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales. Este organismo prepara propuestas de Reglamentos sobre sanciones para su adopción por el Consejo de la Unión Europea y representa a la Comisión Europea en los debates relacionados con las sanciones con los Estados miembros en el Consejo Grupo de Trabajo de Consejeros de Relaciones Exteriores. Dicha Dirección también es responsable de transponer a la legislación de la Unión Europea de determinadas sanciones de las Naciones Unidas.

### **CONCLUSIONES**

La expresión “Autonomía Estratégica Abierta” parece plantearse como un marco muy amplio de políticas que impulsan la proyección exterior de la Unión Europea. La influencia internacional se fundamenta en la apertura comercial, multilateralismo, diálogo, así como, la cooperación con los socios exteriores al tiempo que se fortalecen las estructuras económicas y financieras de la región. Todo lo anterior no impide que, la influencia en el contexto internacional se caracterice por el mantenimiento de una postura independiente en relación con otros agentes internacionales a fin de garantizar los propios intereses de la Unión Europea.

Aunque, no existe un consenso pleno sobre el contenido y alcance de la “Autonomía Estratégica Abierta”, se puede explicar como un instrumento normativo de la Unión Europea. Todo ello se desprende de la aprobación de la propuesta de la Comisión Europea sobre la protección de la Unión Europea y de sus Estados miembros frente medidas económicas de carácter coercitivas de países terceros. El nuevo instrumento normativo permite a la Unión Europea la aplicación de medidas coercitivas contra países terceros que apliquen medidas restrictivas a los Estados miembros. Así mismo, el nuevo instrumento normativo es aplicable a países terceros que incumplan los principios generales del Derecho internacional. La propia existencia del citado instrumento presupone un efecto disuasorio contra la posible coerción

económica ejercida por terceros contra la Unión Europea. Sin embargo, también puede plantear dudas en cuanto a su encaje normativo en las relaciones de la Unión Europea con terceros países y con los propios Estados miembros.

### BIBLIOGRAFÍA

Arteaga, Félix (2017): “La autonomía estratégica y la defensa europea”. *Real, Instituto Elcano*. (76), 1-8.

Howorth, Jolyon (2019). “Autonomy and Strategy: what should Europe want”. *Security Policy Brief*, (110).

L’Hotellerie-Fallois Armas, Pilar; Manrique Simón, Marta y Antonio Millaruelo de Lafuente, Antonio (2021). “La autonomía estratégica abierta de la U.E. *Boletín Económico del Banco de España*, marzo, 32-33.

Molina García, María José y Benedicto Solsona, Miguel Angel (2020). “Autonomía estratégica bajo el prisma de la Estrategia Global Europea: directrices de su marco regulatorio”, *Cuadernos Europeos de Deusto*. (62), 59-98.

Ntousas, Vassilis. (2021). “Facing the risks: strategic autonomy in practice”, *The Progressive Post: Strategic Autonomy: opportunities and pitfalls*, (17).

Sanahuja Perales José Antonio y Verdes Montenegro, Francisco Javier (2018). “Estrategias de seguridad y desarrollo: discursos de seguridad en la Unión Europea, Estados Unidos y España”. *Anuario CEIPAZ 2017-2018. Derechos humanos y seguridad internacional: amenazas e involución*. Madrid. CEIPAZ, (63-97).

Schulz, Martin (2014). “Un nuevo comienzo para una Europa mejor”. *Política Exterior*. 28 (159), 32-37.

Verdes Montenegro, Francisco Javier (2022). “La autonomía estratégica de la Unión Europea: ¿en qué lugar queda América Latina?”. *Documentos de Trabajo*, Fundación Carolina, (65), 1-25.