

## **Europa y una autonomía estratégica inacabada**

**Tomás Bontempo\***

**Resumen:** El artículo identifica los principales desafíos que tiene el proyecto integrador europeo, los cuales se relacionan con la coyuntura, pero también con un proceso estructural de evolución en su posición internacional. Los hechos trascendentales como el Brexit, la pandemia de Covid-19 y la invasión a Ucrania han reflejado la existencia de viejos y nuevos dilemas tanto a nivel regional como en el marco de su posición internacional presente y futura. En este sentido, Europa se propone llevar adelante una planificación que le permita continuar siendo un actor relevante en los asuntos internacionales.

**Palabras clave:** Integración regional, Unión Europea, desafíos actuales, política Exterior

**Abstract:** The article identifies the main challenges of the European integration project, which are related to the current situation but also with a structural process of evolution in its international position. Transcendental events such as Brexit, the Covid-19 pandemic and the invasion of Ukraine have reflected the existence of old and new dilemmas both at the regional level and in the framework of its present and future international position, in which Europe intends to carry forward a planning to continue being a relevant actor in international affairs.

**Keywords:** Regional Integration, European Union, Current challenges, Foreign policy

**Recibido:** 23 de junio del 2022. **Aceptado:** 11 de julio del 2022. **Publicado:** 4 de agosto de 2022

---

\* Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador (USAL), magíster en Integración Latinoamericana por la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) y doctorando en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Realizó un curso de posgrado sobre Integración Europea en la Universidad de Torino (Italia). Se desempeña como Director de la Maestría de Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador (USAL). [tomas.bontempo@usal.edu.ar](mailto:tomas.bontempo@usal.edu.ar)

## Introducción

Los años precedentes han marcado hechos trascendentales para el futuro de la Unión Europea (UE). Desde la asunción de las nuevas autoridades comunitarias en 2019 el bloque nacido del Tratado de París de 1951 con la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), ha sufrido duros golpes que marcarán su desarrollo en los próximos lustros.

Por supuesto que esta no es la primera vez que este proyecto de integración se encuentra en una situación de importancia estratégica. Históricamente, los desafíos han sido múltiples y variados. Sin embargo, es posible destacar que la coyuntura actual no deja de representar un clivaje sumamente complejo para la UE.

## Una salida no tan imprevista

Las relaciones entre los miembros fundadores del proyecto europeo y el Reino Unido nunca fueron calmas. En 1958 con la firma del Tratado de Roma al momento de surgimiento de la Comunidad Económica Europea (CEE), el Reino Unido no quiso embarcarse en proyectos más ambiciosos que implicaba la formación de una unión aduanera con un arancel externo común frente a terceros, y un mercado común a largo plazo y postuló en su lugar la formación de la Asociación Europea de Libre Comercio en 1960.

Luego, ante el notorio éxito que había tenido la Comunidad para la recuperación económica, el Reino Unido se dispuso a iniciar las negociaciones de ingreso en 1963. No obstante, estas prosperarían recién una década después frente a la salida de De Gaulle del gobierno francés y la estrategia de veto que este había desarrollado en el marco del Consejo frente a la incorporación del Reino Unido al cual consideraba un caballo de troya de los Estados Unidos.

Pese a esto, dado que el país había ingresado al bloque europeo al momento de un gobierno del partido conservador, en 1975 el partido laborista llamaría a la realización de un referéndum sobre la permanencia en la Comunidad. Por supuesto, en este caso, la voluntad popular resultó favorable a su permanencia.

No obstante, las turbulencias continuarían por distintos motivos. En una conferencia en Dublín en 1980, la ex primera ministra Margaret Thatcher pronunció una frase que se volvería famosa: "¡Quiero que me devuelvan el dinero!". El Reino Unido era uno de los países que más aportaba al proceso integrador por tener uno de los sistemas tributarios más eficientes y que menos recibía de las erogaciones del bloque (que en ese momento era principalmente lo vinculado a los exorbitantes gastos de una sumamente proteccionista Política Agrícola Común). Este famoso "cheque británico" se renegociaría nuevamente durante los gobiernos de Anthony Blair a principios de siglo.

Será con el gobierno conservador de David Cameron, quien como forma de saldar las disputas internas en su propio partido, llamó a un referéndum de consecuencias inesperadas: la consulta popular aprobaría la salida del país de la UE. Aunque es posible destacar las disidencias existentes: Escocia e Irlanda del Norte votarían por permanecer en el bloque, mientras que Gales e Inglaterra optarían por el *Leave*. Las generaciones jóvenes optarían por el *Remain*, mientras las adultas y de tercera edad votarían mayoritariamente por la salida de la unión. El voto reflejaría una clara diferenciación territorial, etaria y hasta urbana, teniendo en cuenta el voto mayoritario por el *Remain* en Londres, un centro neurálgico de las finanzas internacionales.

A partir de aquí se inició un camino zigzagueante de idas, vueltas, rechazos parlamentarios y renunciaciones. Fue con la asunción del actual premier Boris Johnson - quien desde el primer día se propuso a cumplir su objetivo de manera decidida: “*Let's get Brexit done!*” fue el lema de su campaña en 2019- que el parlamento aprobó el *Brexit*. Con ello comenzaron nuevamente las negociaciones para definir las condiciones de la primera salida de la historia del bloque (sin contar el retiro de Groenlandia en 1982).

Sin embargo, la salida política del Reino Unido (ausencia de voz y voto) del bloque europeo se concretó en el mes de enero de 2020. Los medios de comunicación de todo el mundo cubrieron el momento en que un hombre de traje retiraba la bandera británica de la fila de banderas de los otros miembros de la Unión Europea. En este caso, más allá de las negociaciones económicas que se dieron a posterior y los escenarios futuros en esta materia sobre el posible costo económico comercial, el golpe político de la idea del miembro díscolo sobrepasó lo simbólico. El acuerdo a último momento para impedir un *hard brexit* no dejó de forma nítida –al menos para quien suscribe estas líneas- un mensaje que el bloque tenía que enviar de forma clara y resonante: irse sale muy caro.

### La respuesta a un mundo pandémico

Al *Brexit* se sumó también el golpe por la pandemia de COVID-19 y su severo impacto tanto a nivel social y sanitario como económico en todo el espacio comunitario, así como en las situaciones nacionales de sus miembros, con un énfasis inicial en España e Italia. El escenario de la primera ola bordeó lo desolador y fue un caldo de cultivo para el euroescepticismo: se incautó material sanitario y el apoyo llegó incluso más tarde que el de terceros países.

No era la primera vez que la UE mostraba semejante nivel de descoordinación: el bloque se había mostrado aún más desunido durante la crisis migratoria de 2015. Desde ese momento la inmigración ha sido un tema recurrente y de primera línea en las agendas electorales. A pesar de esto, los miembros del bloque europeo no cumplieron siquiera con las cuotas obligatorias de reubicación de apenas 160 mil refugiados estipuladas por Berlín y Bruselas. La falta de voluntad política al respecto ha sido notoria a la par que se avanzaba en la militarización del mediterráneo y las polémicas políticas de cooperación en materia de seguridad con diversos países de África como forma de contener las oleadas migratorias.

Asimismo, en este marco diversos partidos conservadores y de ultraderecha retomaron o aumentaron su protagonismo: el ex Frente Nacional francés, el Partido de la Libertad en Austria y Holanda, Amanecer Dorado en Grecia, los demócratas suecos, Fidesz y Jobbik en Hungría, Ley y Orden en Polonia, la Alianza de Ciudadanos Descontentos en República Checa, Verdaderos Finlandeses, el Partido Demócrata Esloveno, AfD en Alemania o el UKIP y *Brexit Party* en Reino Unido son algunos de los casos.

Ahora bien, retomando el contexto pandémico, luego de esta descoordinación inicial, se delineó una respuesta fuerte y sólida a la crisis pandémica a través de “*Next Generation EU*” (NGEU) que deja atrás los años pasados de austeridad y metas fiscales de la política monetaria europea: un mega plan de recuperación de 750 mil millones de euros, con 390 mil millones en subsidios y 360 mil millones en créditos. Este contó asimismo con la peculiaridad que la Comisión Europea podrá, por primera vez, endeudarse por los miembros del bloque pudiendo tomar deuda mediante el acceso al mercado financiero a través de la emisión de bonos y de esta forma poseer una mayor capacidad de acción. Todos estos fondos se canalizan de manera mayoritaria mediante el Mecanismo de

Recuperación y Resiliencia (MRR) enfocado en seis pilares: la transición verde, la transformación digital, inclusión, cohesión social y territorial, resiliencia y políticas de la infancia. También frente a esto el bloque expande la fuente de recursos propios con nuevos impuestos financieros, a plásticos desechables, sobre emisiones, la tasa *google* (impuesto dirigido a las empresas digitales) y arancel externo al carbono (Sanahuja, 2022).

Sin embargo, esto no se logró sin la resistencia de países como Holanda, Austria, Suecia, Dinamarca y Finlandia. De manera similar a la crisis financiera y de las deudas de los años 2008 y 2012 las negociaciones intra bloque reflejaron la marcada heterogeneidad existente entre los países del norte y sur de Europa.

En este caso, existió una clara coordinación en el eje franco-alemán, alejando algunas de las desavenencias que estos países habían tenido con la ex canciller Angela Merkel a comienzos del mandato de Emmanuel Macron. No obstante, en este punto, la UE también se enfrenta a un desafío importante para su propia política comunitaria: la renovación de liderazgos a nivel regional en un marco en el cual como destacó Zygmunt Bauman (2016), la nación vuelve a emerger como garantía frente a los males de una globalización con efectos adversos. La idea fuerza de la ultra-derecha euroescéptica es que la nación vuelva a ocupar el lugar del que había sido desplazada por la euro-burocracia de Bruselas.

## **La geopolítica: la búsqueda de autonomía en un mundo de suma cero**

Ahora bien, por otro lado, sumado a estos factores, se encuentra el factor geopolítico: una Europa más alejada de Estados Unidos luego de los cortocircuitos con la administración Trump y con fuerte desconfianza para con China y sus posibles y variados vínculos con el gigante asiático. A ello se ha sumado además la reciente invasión a Ucrania por parte de Rusia.

La UE busca una visión estratégica de cómo pararse frente a las disputas inter-hegemónicas de Estados Unidos y China. Con el primero de estos, otrora aliado histórico del viejo continente, tuvo desde el inicio de la administración Trump un desalineamiento constante. Europa espera sobrepasar ese desencuentro con el actual gobierno demócrata de Joe Biden, que vuelve a tomar un lugar preponderante con la OTAN, luego de las críticas que esta había recibido del magnate estadounidense.

En lo que respecta a China, los primeros días de abril se llevó adelante la 23° Cumbre entre la Unión Europea y el país mandarín (Comisión Europea, 1 de abril de 2022). El tema central fue sin dudas la invasión de Ucrania, el respeto de las normas para la estabilidad y la paz, así como para el establecimiento de la seguridad alimentaria y energética. Asimismo, las partes dialogaron sobre cooperación en materia de cambio climático y transición energética.

En diciembre de 2019, Josep Borrell, Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad manifestó en la publicación de análisis internacional “Política Exterior”, que “la unidad es fundamental en todos los terrenos de nuestra relación con Pekín, porque ningún Estado europeo es capaz de defender solo sus intereses y sus valores frente a la dimensión y la potencia de China” (Borrell, 1 de septiembre de 2020).

No obstante, esta postura con China es reivindicada por Europa en algo más general: la autonomía estratégica del bloque o lo que llama la “doctrina Sinatra”<sup>1</sup>, es decir, la forma de la UE de actuar “a su manera”, tal como recitaba el célebre artista norteamericano. Una posición propia que evite un alineamiento tanto con China como con Estados Unidos a la vez que tenga como objetivo el afianzamiento de la soberanía en sectores estratégicos.

Algo similar enfatiza el mismo funcionario en otro escrito denominado “La guerra de Putin ha dado lugar a la Europa geopolítica” (Borrell, 3 de marzo de 2022). En este documento, destaca las sanciones económicas promovidas por la UE con el congelamiento de activos y el acceso al sistema de pagos internacionales SWIFT (una medida acorde dado el peso que su mercado común le da como jugador global en esta dimensión) así como el suministro de equipos militares a Ucrania a través del Fondo Europeo para la Paz. Borrell destaca que “en la semana transcurrida desde la invasión rusa, también hemos asistido al tardío nacimiento de una Europa geopolítica” (3 de marzo de 2022, S/P). Sin embargo, remarca la necesidad de reducir la dependencia energética de los países del bloque de los poderes autoritarios (aunque paradójicamente el petróleo ruso podría ser reemplazado por Arabia Saudita o Irán) y reafirmar también las capacidades militares europeas: es decir fuerza militar y energía, dos capacidades materiales para la autonomía en el contexto actual.

En el caso de la primera en un escrito recién al momento de escribir estas líneas, el sociólogo alemán Jurgen Habermas destacó que

una idea pendiente desde hace tiempo, a saber, que una Unión Europea que no esté dispuesta a que su forma de vida social y política sea desestabilizada desde el exterior o socavada desde el interior solo será capaz de actuar políticamente si también puede valerse por sí misma en el plano militar (7 de mayo de 2022).

Sin embargo, los consensos en Bruselas están amenazados por fisuras inquietantes. El primer ministro húngaro, Viktor Orbán, rechazó de forma tajante las sanciones que Bruselas estableció contra el petróleo y el gas rusos. Asimismo, mientras el bloque intenta promover un boicot a los hidrocarburos rusos, las empresas energéticas europeas avanzan en la apertura de cuentas en Gazprombank para pagar el gas en rublos a pesar de que en abril la presidenta de la Comisión Europea, Ursula Von der Leyen había manifestado que los países del bloque “no deben acceder a las demandas rusas. Sería un incumplimiento de las sanciones y un alto riesgo para las empresas” (Deutsche Welle, 27 de abril de 2022). Sin embargo, en el mes de mayo la misma comisión manifestó que las empresas europeas –muchas de participación estatal– podían abonar el gas en rublos de estar dispuesto en los respectivos contratos (Econojournal, 17 de mayo de 2022).

La invasión a Ucrania delató de forma clara lo que el mencionado Habermas (7 de mayo de 2022) llamó la “grave equivocación” de la política de distensión alemana frente a Rusia y la dependencia energética europea del gas ruso, especialmente en los países del Este. En este sentido, el *Next Generation EU* (NGEU) posee una estrecha relación con el Pacto Verde Europeo, es por ello que en marzo de 2022 la Comisión Europea lanzó los planes dirigidos a consolidar en el mediano plazo la independencia energética de

---

<sup>1</sup> La Doctrina Sinatra responde inicialmente a la conceptualización del nuevo rumbo de las relaciones de la Unión Soviética con las demás repúblicas socialistas y sus propios procesos de apertura en los finales de la Guerra Fría durante el gobierno de Mijaíl Gorbachov. Esta contradecía la anterior política conocida como Doctrina Brézhnev de intervenir en los asuntos internos de los países del bloque Este en los cuales el socialismo se viese amenazado.

Rusia. En ese sentido, el plan, denominado REPowerEU se dirige a actuar primeramente sobre los precios de las tarifas eléctricas, seguido del aumento de las reservas de gas para los años 2022-2023 y finalmente la aceleración del proceso de transición energética mediante la inversión en proyectos de energía renovable (Comisión Europea, 18 de mayo de 2022).

De esta manera lo destaca Sanahuja marcando el nexo lógico que une a la transformación energética con los ideales de autonomía regional:

Desde 2019, como se ha subrayado, la UE ha tratado de reaccionar a través de dos ejes interrelacionados: el Pacto Verde Europeo y la búsqueda de una mayor “autonomía estratégica”. Sobre esta última, el planteamiento inicial se limitaba a la política exterior y de seguridad y defensa, pero el nuevo escenario internacional y la pandemia de la COVID-19 han impulsado una definición más amplia que abarca, entre otras cuestiones, la energía, la digitalización o la política industrial, con el respaldo financiero que supone el programa NextGenerationEU (2022, p. 16).

Las cuestiones vinculadas a la energía y la transición digital son consideradas paralelas, es decir *twin transitions* en su relación con la autonomía estratégica. A su vez, podemos agregar que la UE se propone avanzar en una multiplicidad de ejes que aseguren su autonomía y refuercen lo que denomina su capacidad y libertad para actuar (Comisión Europea, 8 de septiembre de 2021). Entre ellos, se menciona: la diversificación tangible de los proveedores de sus suministros de materias primas críticas, un sistema de alimentación sostenible, asegurar el liderazgo a la hora de configurar los estándares globales, un sistema económico y financiero resiliente, fortalecer las capacidades en seguridad y defensa, y trabajar con socios globales en la promoción de la paz. El bloque pretende llevar este enfoque al contenido de sus asociaciones estratégicas con otros actores y regiones.

## Reflexiones finales

Ahora bien, más allá de las cuestiones declarativas o de la planificación establecida, surgen ciertos interrogantes: En un contexto de rivalidades y suma cero con una globalización más riesgosa marcada por la incertidumbre, ¿posee actualmente la UE capacidades que le permitan ejercer algún tipo de liderazgo a nivel global? La visión de Borrell de la UE en materia de política exterior gravita sobre una postura favorable a ello. Empero esta percepción del bloque sobre sí mismo- la cual como se ha insinuado en algunas de las páginas anteriores dista de ser homogénea- debería complementarse también con la imagen exterior que el resto de los actores tienen de él. ¿Percibe el mundo a la UE como un jugador que pueda hacer frente a desafíos de peso en diversas dimensiones?

En este sentido, la investigadora de la Universidad de Torino, Sonia Lucarelli (2012), resalta esta cuestión poniendo en valor las diferencias entre la percepción que tiene Europa de sí misma y aquella que tienen de Europa los demás. Esto permite indagar acerca de la identidad construida a partir de imágenes externas, es decir, la auto identificación construida a través de otros, mediante, por ejemplo, las políticas concretas llevadas a cabo por la UE y el reconocimiento que los Otros le conceden a su papel en el mundo. Pero ¿son los mismos valores que se adjudica con los que efectivamente actúa? ¿Percibe el mundo a la UE como un jugador global de peso?

Las tensiones internacionales de la guerra contra una potencia nuclear y las turbulencias económicas de la transformación de la globalización acentuadas por la pandemia, caen

sobre un regionalismo acechado por el escepticismo. ¿Estos hechos han reforzado a la UE o solo han servido para marcar sus errores? ¿Puede desde la actual coyuntura posicionarse como un actor fortalecido de alcance global?

La anhelada autonomía estratégica puede resultar en el resurgir geopolítico que se propone en materia exterior. Pero esta autonomía no se construye en base a ideas, o solo con ellas, sino mediante el sustento en capacidades materiales. ¿Puede asumir en este contexto algún tipo de liderazgo afianzado en la potencia económica de su mercado común (“efecto Bruselas”)? ¿De dónde obtendrá la UE los minerales y metales necesarios para su anhelada transición energética? ¿Podrá Europa experimentar el resurgir que se propone en materia exterior o concluirá su proceso de transformación en una potencia de segundo orden a la luz de la desconfianza con China y la alicaída alianza con los Estados Unidos?

Cabe hacer mención de un fragmento de la entrevista realizada a Anthony Blair por el diario *The Independent*. En ella, el ex premier británico esgrimió su visión de las grandes naciones –China, Estados Unidos e India- que estarán en la mesa chica para mediados de siglo, al señalar que la opción para los países medios como los europeos es juntarse en uniones más sólidas –como la UE- que le permitan hacer frente a los desafíos y tener algo de influencia en esa estructura de poder. El Brexit, que selló la separación del Reino Unido de la UE fue para este un acto de auto daño: “*what on earth would induce you to think that you are going to gain by giving up that relationship? I mean it is an unbelievable act of self-denial*”. A fin de cuentas y como completó seguido de ello el propio Blair: “*power is power*”.

## Bibliografía

Bauman, Z. (2016). *Extraños llamando a la puerta*. Buenos Aires: Paidós.

Borrell, J. (1 de septiembre de 2020). La doctrina Sinatra. Política exterior. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/articulo/la-doctrina-sinatra/#:~:text=La%20unidad%20es%20fundamental%20en,al%20cambio%20clim%C3%A1tico%20o%20la>

Borrell, J. (3 de marzo de 2022). La guerra de Putin ha dado lugar a la Europa geopolítica. *Project Syndicate*. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/geopolitical-europe-responds-to-russias-war-by-josep-borrell-2022-03/spanish>

Comisión Europea (8 de septiembre de 2021) Strategic Foresight Report: Enhancing the EU's long-term capacity and freedom to act. *Comunicado de prensa*. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_4581](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_4581)

Comisión Europea (1 de abril de 2022). Cumbre UE-China: el restablecimiento de la paz y la estabilidad en Ucrania es una responsabilidad compartida. *Comunicado de prensa*. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_22\\_2214](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_2214)

Comisión Europea (18 de mayo de 2022). Plan para poner fin a la dependencia de la UE con respecto a los combustibles fósiles rusos («Plan REPowerEU»): Plan para reducir rápidamente la dependencia con respecto a los combustibles fósiles rusos y avanzar con

rapidez en la transición ecológica. *Comunicado de prensa*. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_22\\_3131](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_22_3131)

Deutsche Welle (27 de abril de 2022). Bruselas avisa a empresas que pagar gas ruso en rublos viola sanciones. *En línea*. Disponible en: <https://www.dw.com/es/bruselas-avisa-a-empresas-que-pagar-gas-ruso-en-rublos-viola-sanciones/a-61610012>

Econojournal (17 de mayo de 2022). Por el temor a una recesión económica, la Unión Europea habilitó a las empresas a pagarle a Rusia el gas natural en rublos. *En línea*. Disponible en: <https://econojournal.com.ar/2022/05/por-el-temor-a-una-recesion-economica-la-union-europea-habilito-a-las-empresas-a-pagarle-a-rusia-el-gas-natural-en-rublos/>

Habermas, J. (7 de mayo de 2022). Hasta dónde apoyamos a Ucrania. *El país*. Disponible en: <https://elpais.com/ideas/2022-05-07/hasta-donde-apoyamos-a-ucrania-habermas-el-gran-intelectual-aborda-el-dilema-de-europa.html>

Lucarelli, S. (2012). Perceptions of the EU in Multilateral Settings (and beyond). En K. E. Jørgensen & K. V. Laatikainen, *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions: Performance, Policy, Power*. London: Routledge

Sanahuja, J. (2022). El Pacto Verde, NextGenerationEU y la nueva Europa geopolítica. *Fundación Carolina*. Documento de Trabajo N°63. Disponible en: [fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/05/DT\\_FC\\_63.pdf](https://fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/05/DT_FC_63.pdf)