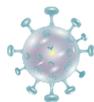
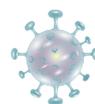
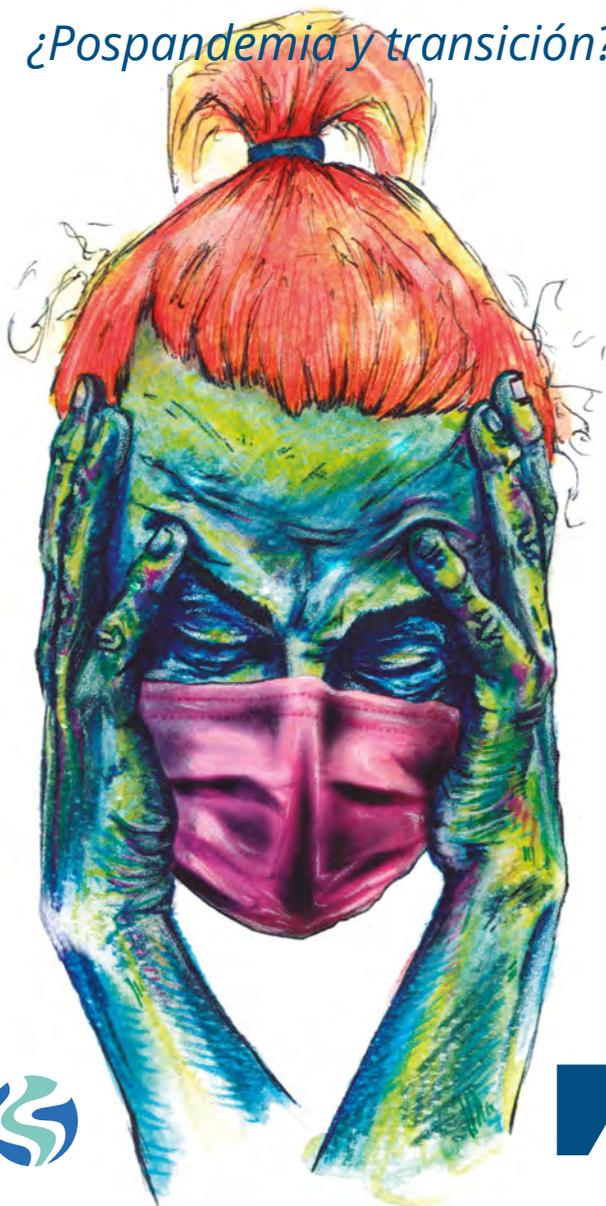


Eduardo Pastrana Buelvas, Stefan Reith y Eduardo Velosa  
Editores



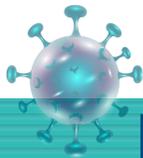
# DesOrden Mundial

*¿Pospandemia y transición?*



*cries* 

 KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG



# DesOrden Mundial

*¿Pospandemia y transición?*



Desorden mundial : ¿Pospandemia y transición? / [autores, María Paula Aroca Acosta ... et al.]; Eduardo Pastrana Buelvas, Stefan Reith, Eduardo Velosa, editores. -- 1a ed. -- Bogotá : Fundación Konrad Adenauer : Cries, 2022.

p.

Incluye datos curriculares de los autores y editores. -- Incluye referencias bibliográficas al final de cada capítulo.

ISBN 978-628-95078-3-6

1. COVID-19 (Enfermedad) - Aspectos socioeconómicos  
2. Epidemias - Aspectos socioeconómicos - Siglo XXI 3. Relaciones internacionales - Siglo XXI 4. Crisis política - América Latina – Siglo XXI 5. Crisis económica - América Latina - Siglo XXI I.  
Aroca Acosta, María Paula, autor II. Pastrana Buelvas, Eduardo, editor, ed. III. Reith, Stefan, editor, editor, ed. IV. Velosa, Eduardo, editor, editor, ed.

CDD: 362.196244 ed. 23

CO-BoBN– a1090797

© 2022, **Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia**  
Calle 93B Nro. 18-12, Piso 7  
(+57) 601 743 0947 Bogotá, D.C., Colombia  
[www.kas.de/web/kolumbien](http://www.kas.de/web/kolumbien)

Stefan Reith  
Representante para Colombia  
Andrea Valdelamar  
Coordinadora de proyectos

#### **Editores**

Eduardo Pastrana Buelvas  
Stefan Reith  
Eduardo Velosa

#### **Coordinación académica**

Andrés Mauricio Valdivieso Collazos  
Andrea Valdelamar

#### **Asistencia editorial**

Ana María Villota Hernández

#### **Autores**

María Paula Aroca Acosta  
Jaime Baeza Freer  
Raúl Bernal-Meza  
Peter Birle  
Regiane Nitsch Bressan  
Jenny Astrid Camelo Zamudio  
Alejandra Cañón Salinas  
Marcela Ceballos Medina  
Janneth Clavijo Padilla  
Ricardo García Briceño  
Daniela Garzón Amórtegui  
Diana Andrea Gómez Díaz  
Adriana González Gil

Martha Lucía Márquez Restrepo  
María Paula Medina Leal  
Eduardo Pastrana Buelvas  
José Pablo Pinilla Salazar  
Paula Prieto Ararat  
Mery E. Rodríguez Arias  
Gabriel Rueda Delgado  
Mariangela Rueda Fiorentino  
José Antonio Sanahuja Perales  
Diana Patricia Santana Jiménez  
Andrés Serbin  
Carlo Tassara  
Andrés Mauricio Valdivieso Collazos  
Eduardo Velosa  
Diego Vera

#### **Ilustración de carátula**

David Esteban Muñoz Velásquez

ISBN: 978-628-95078-3-6

Primera edición: Mayo de 2022  
Bogotá, D.C.  
Impreso en Colombia  
Printed in Colombia

#### **Producción gráfica**

Opciones Gráficas Editores Ltda.

Marcela Manrique Cornejo  
Corrección de estilo

Jairo Martínez Mora  
Diseño gráfico

[www.opcionesgraficas.com](http://www.opcionesgraficas.com)  
instagram: @opcioneseditores  
(+57) 601 237 2383  
Bogotá, D.C., Colombia

Los textos que aquí se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento ni la posición de la Fundación Konrad Adenauer, KAS.

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción y la comunicación pública total o parcial y la distribución, sin la autorización previa y expresa de los titulares.

# Contenidos

<b>Presentaciones y prólogo .....</b>	<b>7</b>
<b>Presentación KAS</b>	
<i>Por Stefan Reith .....</i>	<i>9</i>
<b>Presentación CRIES</b>	
<i>Por Andrés Serbin.....</i>	<i>11</i>
<b>Prólogo</b>	
<i>Por los editores .....</i>	<i>13</i>
<b>Marco teórico.....</b>	<b>21</b>
<b>Desorden mundial: crisis del orden liberal y transición de poder</b>	
<i>Por Eduardo Pastrana Buelvas y Eduardo Velosa .....</i>	<i>23</i>
<b>I. Los impactos a corto y mediano plazo de la pandemia del COVID-19 sobre el multilateralismo y el orden mundial liberal ..</b>	<b>65</b>
<b>Crisis de la globalización e interregno: raíces societales y factores de agencia en la impugnación del orden liberal internacional</b>	
<i>Por José Antonio Sanahuja Perales .....</i>	<i>67</i>
<b>China y el desorden mundial</b>	
<i>Por Eduardo Velosa .....</i>	<i>103</i>
<b>Del populismo jacksoniano a la vuelta incompleta del rol global de Estados Unidos: superar la política exterior de Trump en la era Biden</b>	
<i>Por Jaime Baeza Freer .....</i>	<i>131</i>
<b>América Latina: pandemia, disputas geopolíticas y desigualdad frente a la crisis del multilateralismo</b>	
<i>Por Andrés Serbin.....</i>	<i>157</i>
<b>Capacidades y limitaciones de la Unión Europea para contribuir a la defensa del orden mundial liberal y el multilateralismo</b>	
<i>Por Peter Birle .....</i>	<i>191</i>
<b>II. América Latina en el marco de la crisis política, económica y social producida por la pandemia del COVID-19 .....</b>	<b>217</b>
<b>Crisis del regionalismo en América Latina y su impacto en el multilateralismo regional</b>	
<i>Por Andrés Mauricio Valdivieso Collazos, Ricardo García Briceño y Alejandra Cañón Salinas.....</i>	<i>219</i>

<b>Biden y América Latina en el contexto de los desafíos globales</b>	
<i>Por Raúl Bernal-Meza</i> .....	247
<b>Las potencias extrarregionales en América Latina en un escenario de incertidumbre y pandemia global</b>	
<i>Por Diego Vera, Paula Prieto Ararat y Daniela Garzón Amórtegui</i> .....	269
<b>El <i>Brazil First</i> de Bolsonaro y la crisis del regionalismo en América Latina en el marco de la pandemia del COVID-19</b>	
<i>Por Regiane Nitsch Bressan</i> .....	307
<b>Unión Europea y América Latina y el Caribe frente a las consecuencias socioeconómicas de la pandemia: opciones y desafíos de la cooperación euro-latinoamericana</b>	
<i>Por Carlo Tassara y Mariangela Rueda Fiorentino</i> .....	333
<b>III. Riesgos y desafíos políticos, económicos y sociales de las consecuencias de la pandemia del COVID-19 en Colombia</b> .....	<b>355</b>
<b>Políticas públicas para superar la crisis empresarial en Colombia en el contexto del COVID-19: ¿más de lo mismo?</b>	
<i>Por Gabriel Rueda Delgado y María Paula Aroca Acosta</i> .....	357
<b>La pandemia por COVID-19 y la movilización social en Colombia</b>	
<i>Por Martha Lucía Márquez Restrepo y José Pablo Pinilla Salazar</i> .....	401
<b>Impactos de la pandemia sobre el proceso de paz</b>	
<i>Por Mery E. Rodríguez Arias</i> .....	423
<b>Aprender y enseñar: retos de la educación superior en la crisis social y económica producida por la pandemia del COVID-19</b>	
<i>Por Diana Patricia Santana Jiménez</i> .....	445
<b>Migraciones de preservación, espacios de vida y espacios de muerte: impacto de la pandemia por el COVID-19 en la vida de las poblaciones migrantes</b>	
<i>Por Marcela Ceballos Medina, Janneth Clavijo Padilla y Adriana González Gil</i> .....	477
<b>La diplomacia sanitaria china: ¿oportunidad para Colombia?</b>	
<i>Por Diana Andrea Gómez Díaz</i> .....	499
<b>Perspectivas de la política exterior de Biden hacia Colombia tras la crisis del COVID-19</b>	
<i>Por Jenny Astrid Camelo Zamudio, Andrés Mauricio Valdivieso Collazos y María Paula Medina Leal</i> .....	531
<b>Sobre los editores y autores</b> .....	<b>577</b>

# Capacidades y limitaciones de la Unión Europea para contribuir a la defensa del orden mundial liberal y el multilateralismo

Peter Birle\*

---

## Introducción

La Unión Europea (UE) puede ser considerada como el proyecto de integración regional más exitoso de la historia moderna, pero su reputación como actor político internacional y global es más bien modesta. La UE aboga por un orden internacional basado en normas y reglas, y por la cooperación multilateral en el marco de organizaciones y regímenes internacionales. Sin embargo, el orden global liberal que surgió tras el final de la Segunda Guerra Mundial y se desarrolló en las décadas siguientes ha entrado en crisis. El orden internacional actual se caracteriza por la erosión de varias organizaciones internacionales, disputas geopolíticas entre las grandes potencias —especialmente Estados Unidos, China y Rusia—, conflictos de poder y enfoques unilaterales. Durante los cuatro años de mandato del presidente estadounidense Donald Trump, estas tendencias se han intensificado, ya que Trump cuestionaba desde una perspectiva fundamental el sentido de los foros multilaterales. Incluso preguntó por los beneficios de asociaciones de larga duración, como la alianza transatlántica con la UE y la OTAN, por consideraciones de costes y beneficios más a corto plazo.

Esta contribución examina las posibilidades y los límites que tiene la UE para defender y seguir desarrollando un orden mundial liberal y multilateral. El primer apartado

---

\* Es director científico del Ibero-Amerikanisches Institut en Berlín y docente de Ciencias Políticas en la Freie Universität Berlín. Focos temáticos de investigación: políticas exteriores latinoamericanas en perspectiva comparada, cooperación e integración regional en América Latina, análisis comparado de sistemas políticos en América Latina, y producción de conocimientos en y sobre América Latina. Correo electrónico: birle@iai.spk-berlin.de.

trata de las condiciones internas de la política exterior y de seguridad común europea. En particular, se analiza por qué ha existido durante mucho tiempo una brecha entre las expectativas frente a la UE como actor global y la capacidad real de la UE para actuar en materia de política exterior. El segundo apartado aborda las consecuencias del Brexit para la política exterior y de seguridad de la UE, así como la importancia de la cooperación bilateral franco-alemana y la “Alianza para el Multilateralismo”, lanzada por ambos países en 2019. El tercero trata de la estrategia de la UE para combatir la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias económicas y sociales, en particular la cuestión de qué impacto tiene esta estrategia en la percepción exterior de la UE y su papel como actor internacional. Los siguientes apartados están dedicados a las relaciones de la UE con Estados Unidos (cuarto), con China (quinto) y con Rusia y los países de la vecindad oriental (sexto). La contribución termina con algunas conclusiones y recomendaciones.

## La Unión Europea como actor internacional y global

El debate sobre qué tipo de poder o actor es la UE en los asuntos internacionales surgió ya con la institucionalización de la cooperación política europea en los años 1970. La UE (o la Comunidad Europea, CE, antes de ella) se vio inicialmente como un “poder civil”, y más tarde como la “Europa del poder normativo”. Esto estaba relacionado con el objetivo de hacer efectivo el poder del proceso de integración europea a nivel global a través de diversos mecanismos de difusión de normas. Como muestra el libro *The Brussels Effect. How the European Union Rules the World* (Bradford, 2020), la UE ha tenido mucho éxito en este sentido hasta la fecha, a pesar de todos los pronósticos que hablan de una pérdida de importancia de esta:

*The EU wields significant, unique, and highly penetrating power to unilaterally transform global markets, be it through its ability to set the standards in competition policy, environmental protection, food safety, the protection of privacy, or the regulation of hate speech in social media. Therefore, this book argues, regardless of any financial and political shortcomings it may possess, the EU is, and is likely to remain, a major force in the global economy for a long time to come* (Bradford, 2020, p. xiv).

Sin embargo, el papel de la UE como actor y sus capacidades varían de un ámbito político a otro, porque la UE no es un Estado. En algunos ámbitos tiene competencias exclusivas para actuar, en otros comparte competencias con los Estados miembros y en algunos solo puede actuar si todos los gobiernos de los Estados miembros están de acuerdo previamente. La política comercial común es competencia exclusiva de la UE, mientras que la cooperación al desarrollo es una competencia que comparte con sus Estados miembros y la seguridad sigue siendo en gran medida una cuestión puramente intergubernamental.

En 1993, Christopher Hill describió las funciones de la entonces Comunidad Europea en el sistema internacional como “estabilizar la Europa Occidental”, “gestionar el comercio mundial”, “voz principal del mundo desarrollado en las relaciones con el Sur” y “proporcionar una segunda voz occidental en la diplomacia internacional”. Enumeró otras seis posibles funciones para el futuro papel internacional de la CE, como “pacificador regional”, “interventor global”, “mediador de conflictos”, “puente entre ricos y pobres” y “supervisor conjunto de la economía mundial”. Al mismo tiempo, Hill advirtió de la existencia de una “brecha entre capacidades y expectativas”. Con esto se refirió a un serio reto para las capacidades reales de la CE, en cuanto a su capacidad de acuerdo, sus recursos y los instrumentos de que dispone:

*The status quo in European external policy is clearly unsatisfactory and even dangerous. There is now a large gap between what is expected and what can be achieved. Two measures as a minimum need to be taken to make both internal and external perceptions of EPC/CFSP more realistic and to bring capabilities and expectations back into line. Of these the first and most important is a clear pulling in of the horns, and a signaling that there are certain things that the EC simply cannot or will not do. The emphasis should swing towards long-term attempts to improve the general milieu of international relations, particularly in Europe's own region, and away from precipitate attempts to replace American superpower in particular crises (Hill, 1993, p. 326).*

Aunque la CE/UE ha desarrollado mucho sus capacidades como actor internacional desde los años noventa, las declaraciones de Hill no han perdido nada de su relevancia. Desde la institucionalización de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) con el Tratado de Maastricht en 1993, la UE ha realizado esfuerzos considerables para reforzar sus capacidades de actuación en este ámbito. Esto incluye, por ejemplo, la institucionalización del Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR) en 2009 y la creación desde 2010 del Servicio Diplomático Europeo. La Estrategia Global de la UE, publicada en 2016, describe los intereses y principios compartidos de la UE, formula cinco prioridades de la acción exterior (la seguridad de la Unión, resiliencia estatal y social de los vecinos orientales y meridionales, un enfoque integrado de conflictos, órdenes regionales de cooperación y gobernanza mundial para el siglo XXI) y nombra las siguientes medidas para la realización de los objetivos: invertir más en seguridad y defensa para adquirir capacidades de defensa generalizadas, mayor cooperación en el ámbito de la defensa, crear una sólida industria europea de defensa, una política de desarrollo más flexible y mejor ajustada a las prioridades estratégicas, una actuación más integrada de los Estados miembros y las instituciones de la UE en sus políticas exteriores (Unión Europea, 2016).

Desde la publicación de la Estrategia Global, la UE ha tomado una serie de medidas concretas para que su tan cacareada “autonomía estratégica” sea algo más que un mero eslogan. Esto incluye la creación de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) por el Consejo en diciembre de 2017. Se trata de la cooperación entre los

Estados miembros de la UE especialmente comprometidos con la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). El objetivo es mejorar la interoperabilidad en el sector de la defensa, realizar proyectos conjuntos de armamento y, a largo plazo, desarrollar un ejército europeo. Otra medida es la revisión anual coordinada de la defensa. Debe servir para proporcionar una mejor visión de los gastos de defensa en toda la UE y de las inversiones y esfuerzos de investigación de los Estados miembros. Además, se reforzará la cooperación entre la UE y la OTAN en materia de movilidad militar, ciberseguridad, amenazas híbridas, lucha contra el terrorismo, y mujer y seguridad. En 2020, también hubo un acuerdo sobre la llamada brújula estratégica, que es el desarrollo de bases estratégicas comunes.

La relativa retirada de Estados Unidos de la participación en los foros multilaterales bajo el mandato del presidente Trump, la creciente importancia mundial de una China no democrática y la agresiva política exterior de Rusia bajo el mandato del presidente Putin han alimentado la búsqueda de la UE de más soberanía económica y autonomía estratégica durante los últimos años (Borrell, 2020b). Cuando la nueva Comisión Europea, dirigida por Ursula von der Leyen, tomó posesión de su cargo en diciembre de 2019, fue calificada como una “Comisión geopolítica”. La creación de una Europa más fuerte en el mundo fue declarada como una de sus prioridades clave. Poco después, el nuevo Alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, declaró:

*The geopolitical upheavals we are witnessing today underline the urgency with which the European Union must find its way in a world increasingly characterised by raw power politics. We Europeans must adjust our mental maps to deal with the world as it is, not as we hoped it would be (Borrell, 2020a).*

Sin embargo, la capacidad de respuesta de la UE a las crisis y conflictos sigue siendo escasa. Hacer frente a las necesidades y desafíos que surgen en el marco de las crisis internacionales exige la capacidad de tomar decisiones y acciones *ad hoc* en tiempo real. Las crisis rara vez siguen un patrón predecible y, cuando estallan, se requiere atención y coordinación inmediatas. Las deficiencias de la UE son principalmente en cuanto a la actuación rápida en situaciones de crisis agudas. Los miembros de la UE a menudo no logran formular con rapidez y coherencia respuestas comunes a los desafíos de política exterior a los que se enfrentan. Incluso cuando toman decisiones, a menudo carecen de la voluntad política y de la capacidad material para aplicarlas (Dworkin, 2021).

La capacidad de la UE para formular una política exterior coherente y disponer de los instrumentos adecuados es limitada por al menos cuatro razones. La causa más importante es que las decisiones de política exterior se siguen tomando por unanimidad. Como los intereses estratégicos de los Estados miembros difieren, esto suele provocar bloqueos en la Política Exterior y de Seguridad Común. Los Estados miembros valoran sus competencias nacionales y no hacen grandes esfuerzos para superar su desacuerdo a nivel supranacional. Una segunda razón es que la UE no tiene poderes ejecutivos

en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común que le permitan aplicar las decisiones una vez adoptadas. En tercer lugar, hay diferentes tradiciones de política exterior y culturas estratégicas entre los Estados miembros, por ejemplo, entre Francia y Alemania (véase siguiente apartado). Una cuarta razón está relacionada con el hecho de que los Estados miembros a menudo parecen estar satisfechos con que la UE lleve a cabo políticas simbólicas. Un estudio reciente muestra que la UE hace amplio uso de sanciones y ha aumentado bastante los comunicados de prensa sobre asuntos internacionales, pero los esfuerzos políticos de los Estados miembros para introducir el método comunitario como procedimiento supranacional de toma de decisiones en el Consejo de la UE siguen siendo limitados. Así, se podría decir que la brecha entre las expectativas y las capacidades de la UE descrita por Hill (1993) no existe en absoluto, al menos en la percepción de los Estados miembros. Aunque la Comisión quisiera tener más poder de decisión en política exterior, muchos miembros de la UE parecen estar bastante satisfechos con el *statu quo*, ya que su soberanía nacional no se ve limitada (Bendiek, Ålander y Bochtler, 2020).

El periodista estadounidense Dave Keating (2021), afincado en Bruselas, describe esa situación en un artículo titulado *Von der Leyen's Not-So-Geopolitical Commission* de la siguiente manera:

*EU national leaders are all well aware of the need for Europe to speak with one voice if it ever wants to be taken seriously on the global stage. But their natural instinct to preserve their own power gets in the way of achieving this goal.*

Al final del documento volveré a la cuestión de si, a pesar de esta situación, hay posibilidades de que la UE utilice los instrumentos que tiene a su disposición para una acción más orientada a la geopolítica.

## El Brexit, la cooperación franco-alemana y la Alianza para el Multilateralismo

Con la salida del Reino Unido en febrero de 2020, la UE perdió a uno de sus tres mayores miembros en términos de producto interior bruto (PIB) y población, el segundo mayor contribuyente neto al presupuesto de la UE. Junto con Francia, el Reino Unido era uno de dos Estados miembros de la UE con capacidad militar de espectro completo, incluidas armas nucleares, y un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. El Reino Unido también era un miembro con relaciones especiales con Estados Unidos y los países del Commonwealth.

Muchos observadores han considerado que el Brexit supone un nuevo golpe a la imagen global de la UE, que se suma a la crisis de la eurozona de 2008 y a la crisis de los refugiados de 2015. Ven el Brexit como una confirmación de que la UE es una potencia

en declive y fragmentada. En este contexto, se plantea la cuestión de si la salida del Reino Unido significa realmente un debilitamiento de la UE como actor internacional. Por supuesto, el Brexit es una pérdida dolorosa para la UE. Pero incluso después de la salida del Reino Unido, las cifras de población y los datos económicos acumulados de la UE siguen siendo impresionantes. Además, podría ser que la capacidad de actuación de la UE en algunos ámbitos se viera reforzada en lugar de debilitada por el Brexit. La UE sigue siendo un actor relevante en los asuntos mundiales e, incluso, tiene el potencial de convertirse en un actor internacional más fuerte. Esto es así porque el Reino Unido ha sido simultáneamente una fuente de capacidades para la Unión y una limitación de su acción exterior (Gstöhl, 2020).

La UE con sus Estados miembros en conjunto sigue siendo el mayor donante mundial. La UE como tal no es una potencia militar, pero ha desarrollado cierta presencia en este sentido. En el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) organiza misiones y operaciones militares y misiones civiles, con un despliegue de unas 5.000 personas. El Reino Unido ha contribuido a estas misiones y operaciones de forma limitada. Aunque sus recursos se vean reducidos por el Brexit, la capacidad de la UE para actuar a nivel internacional podría aumentar como consecuencia de la salida de Gran Bretaña, al menos si la Unión consigue capotear su presencia, aprovechar las oportunidades externas y fortalecer sus capacidades internas. Las declaraciones definitivas sobre estas cuestiones siguen siendo muy difíciles en la actualidad, sobre todo porque aún no se sabe con certeza cómo serán las futuras relaciones políticas y económicas de la UE con Gran Bretaña en términos concretos. En particular, en materia de política exterior y de seguridad, el papel de la UE como actor podría reforzarse, ya que el Reino Unido nunca ha sido especialmente entusiasta de una política europea de seguridad y defensa independiente, y en cambio, ha confiado en una estrecha alianza con los Estados Unidos.

La posibilidad de reforzar la cooperación de la UE en materia de seguridad y defensa dependerá también de la futura cooperación franco-alemana. En el Tratado de Aachen (*Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration*), Alemania y Francia se comprometieron en 2019 a profundizar “su cooperación en materia de política exterior, defensa, seguridad exterior e interior y desarrollo, trabajando al mismo tiempo para reforzar la capacidad de Europa de actuar de forma independiente” (artículo 3). Ambos estados se comprometen además a reforzar la capacidad de actuación de Europa en el ámbito militar (artículo 4.2), a seguir reforzando la cooperación entre sus fuerzas armadas, a elaborar programas conjuntos de defensa, a promover la competitividad de la industria de defensa europea y a desarrollar un enfoque común para las exportaciones de armas (artículo 4.3).

Sin embargo, las ideas alemanas y francesas sobre la importancia de la política de defensa y seguridad común europea siguen siendo divergentes. En noviembre de 2020, la ministra de Defensa alemana, Kramp-Karrenbauer (2020), calificó de “ilusión” la idea de una autonomía estratégica para Europa. Literalmente, escribió:

*Both America and Europe need to fully accept the realities of continued U.S. nuclear deterrence on the European continent. Illusions of European strategic autonomy must come to an end: Europeans will not be able to replace America's crucial role as a security provider.*

Poco después, el presidente francés Emmanuel Macron (2020) se mostró muy en desacuerdo con esa posición: “Creo que es una lectura errónea de la historia”, y agregó: “Estados Unidos solo nos respetará como aliados si somos serios con nosotros mismos, y si somos soberanos con nuestra propia defensa”. Mientras que Alemania sigue confiando en las garantías de seguridad de Estados Unidos para Europa a mediano y largo plazo, Francia podría imaginarse una Europa soberana también en el ámbito de la defensa. En este contexto, no es de extrañar que la idea presentada por Francia en el transcurso de 2020 de integrar el arsenal nuclear francés en una estrategia de defensa común europea y de implicar a los socios europeos en los correspondientes ejercicios militares franceses no encontró respuesta en Alemania (Kaim y Kempin, 2020; Kempin, 2021).

Otro proyecto franco-alemán para reforzar la cooperación internacional es la Alianza para el Multilateralismo, lanzada en abril de 2019 y destinada a estabilizar el orden internacional basado en normas (<https://multilateralism.org/>). En principio, el objetivo de esta iniciativa de dar un nuevo impulso al multilateralismo es muy bienvenido. Pero también se critica la alianza informal. Según el politólogo Hans W. Maull (2020), la alianza concentra sus esfuerzos en áreas donde los acuerdos son relativamente fáciles de alcanzar porque los intereses de las partes implicadas están alineados. Además, los acuerdos son de carácter no vinculante. Así, se concentra en cuestiones secundarias de la política internacional. Sin embargo, según Maull, la amenaza más importante para el orden multilateral se encuentra en áreas fundamentales como el comercio internacional, la no proliferación, los derechos humanos y el derecho internacional. La contribución de la alianza a la defensa de los regímenes multilaterales existentes en estos ámbitos es más bien modesta.

## La política anticovid

Al igual que en el resto del mundo, la pandemia del COVID-19 ha cogido a Europa por sorpresa, creando una situación de emergencia sin precedentes, con implicaciones en las políticas sanitarias, económicas y sociales, en la seguridad y en la libre circulación de personas tanto dentro como fuera de las fronteras de la UE. La rápida transmisión del virus convirtió además una crisis sanitaria en una económica. A los cierres generalizados (*lockdown*) en la mayor parte de la UE le siguió la recesión económica más profunda de su historia, con un descenso sin precedentes del PIB de la UE del 7,5%. La pandemia mostró rápidamente que los problemas individuales de los Estados miembros se convertirían en problemas sistemáticos para toda la UE. Debido a la gran interdependencia económica entre los miembros de la UE, todos dependerían de la recuperación económica de los demás.

En un primer momento, la respuesta de la UE pareció descoordinada, con una falta de acción inmediata frente a Italia, que se vio especialmente afectada por la pandemia en algunas regiones del país. Además, se produjeron cierres de fronteras no coordinados también entre los Estados miembros de la Unión. Dadas las reacciones de la UE a las distintas crisis de las últimas dos décadas (crisis financiera internacional, crisis de la zona euro, crisis migratoria, crisis de los refugiados y Brexit), muchos expertos afirmaban que la UE estaba mal equipada para hacer frente a una nueva crisis y esperaban una grave amenaza para la cohesión de la comunidad como consecuencia de la pandemia. Si bien la crisis financiera de 2009 añadió una serie de instrumentos políticos a nivel europeo, incluido el Mecanismo Europeo de Estabilidad, y aumentó enormemente el papel y la visibilidad del Banco Central Europeo, la orientación neoliberal de algunas medidas fue criticada desde el principio. Dicha crisis abrió una profunda y a menudo amarga brecha entre los Estados miembros más ricos del norte y los más endeudados del sur. Además, las reformas de austeridad a nivel macroeconómico y las liberalizaciones del mercado laboral a nivel microeconómico dejaron a algunos países de la UE con sistemas sanitarios dañados y sin recursos suficientes (Wolff y Ladi, 2020).

La crisis migratoria de 2015 también puso de manifiesto la debilidad de la ejecución de soluciones a nivel europeo. Esta no condujo a ninguna transformación real de la gobernanza de Schengen. Debido a los bloqueos internos de algunos miembros de la UE y ante la negativa de muchos países a aceptar refugiados, la UE se centró en externalizar la crisis, apoyando a países como Turquía para que establecieran campos de refugiados en su territorio y no permitieran a los refugiados un acceso sin obstáculos a la UE. La crisis migratoria además dañó la solidaridad europea: los Estados de primera línea del sur se sintieron abandonados por sus socios europeos, los Estados de Europa del Este se resintieron de los edictos de Bruselas que no se alineaban con los principales intereses nacionales, y los Estados de Europa occidental perdieron la fe en la capacidad de la UE para gestionar una crisis (Hackenbroich, Shapiro y Varma, 2020; Schimmelfennig, 2018).

Estas estrategias de gestión de crisis hicieron temer lo peor ante la pandemia del COVID-19. Sin embargo, las medidas adoptadas por la UE en el transcurso de 2020 mostraron que la Comunidad era capaz de responder a la crisis de forma coordinada y adecuada. Una de las primeras medidas fue la revisión del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea a finales de marzo. Entre otras cosas, esto facilitó la compra de equipos médicos por parte de los países miembros especialmente afectados por la pandemia. También se tomaron decisiones rápidas en el ámbito de la investigación sobre vacunas.

Desde el principio, un obstáculo para una lucha eficaz contra la pandemia fue que la UE solo tiene competencias limitadas en el sector sanitario. El bloque debe limitar sus esfuerzos en materia de salud pública a una función de coordinación. La organización de los sistemas sanitarios nacionales sigue siendo prerrogativa de cada Estado miembro. Por ello, la política y las intervenciones sanitarias de la UE deben complementar las respuestas nacionales en lugar de cuestionarlas. A pesar de estas restricciones contractuales, se adoptó una estrategia de salud pública de la UE para impulsar la preparación de la comunidad y reforzar sus sistemas de salud (Unión Europea, 2021).

Relativamente pronto, la UE también dio los primeros pasos para amortiguar el devastador impacto socioeconómico de los cierres, adoptados por muchos países miembros para detener o al menos frenar la propagación del coronavirus. En julio de 2020 se invirtieron 540 millones de euros para apoyar el empleo en la UE. Sin embargo, la decisión más importante fue la del Consejo Europeo del 21 de julio, cuando se acordó crear un Fondo de Resistencia y Recuperación (FRR) de 750.000 millones de euros en subvenciones y préstamos para apoyar a todos los Estados miembros y permitirles aumentar el gasto público para hacer frente a la pandemia de COVID-19. Un aspecto clave del fondo se refería al origen del dinero. Los jefes de Estado y de Gobierno de la UE autorizaron a la Comisión a pedir prestados, en nombre de la UE, hasta 750.000 millones de euros en los mercados de capitales internacionales, en forma de emisión de bonos. Los préstamos se reembolsarían a través de los presupuestos de la UE y de posibles nuevos recursos entre 2027 y 2058. Anteriormente, la asunción de deudas comunes de la UE siempre había fracasado debido a la resistencia de países como Alemania. En 2020, fueron principalmente Alemania y Francia quienes propusieron e impulsaron dicha vía. El Fondo de Resistencia y Recuperación podría verse como el retorno de la economía keynesiana en Europa, antaño popular en los periodos de posguerra, pero que decayó en la década de 1970. También podría interpretarse como el reconocimiento por parte de los dirigentes de la UE de las deficiencias de la economía neoliberal, defendida desde el final de la Guerra Fría. Por lo tanto, dicho fondo significó un cambio paradigmático en la gobernanza económica de la UE (Luo, 2021).

De los recursos del Fondo de Resistencia y Recuperación, 390.000 millones de euros se distribuirían en forma de subvenciones a los países y sectores más afectados, y los 360.000 millones restantes en préstamos. En septiembre, el Consejo Europeo revisó el presupuesto de la UE para 2020 con 6.200 millones de euros adicionales para que la Comisión Europea pudiera invertir en el desarrollo y despliegue de una vacuna contra el virus COVID-19 y para hacer frente al impacto de la pandemia a través de la Iniciativa de Inversión en la Respuesta Corona (CRII) y la Iniciativa de Inversión en la Respuesta Corona Plus (CRII+). También en 2020, la UE acordó un nuevo Marco Financiero Plurianual 2021-2027 (MFP). Tanto el Fondo de Resistencia y Recuperación como el Marco Financiero Plurianual están diseñados para poner en marcha las inversiones de la UE en tres ámbitos principales: transiciones verdes y digitales, cadenas de valor clave de sectores estratégicos y seguridad sanitaria.

En resumen, puede decirse que en el transcurso de la pandemia, el proyecto de integración europea demostró ser más resistente de lo que se pensaba. Hubo claras señales de un renovado compromiso político con el proyecto europeo y una aceleración de las decisiones e iniciativas que se habían decidido antes de la pandemia. En particular, el Fondo de Resistencia y Recuperación adoptado en julio de 2020 contiene elementos que han reforzado el papel de la UE como comunidad solidaria y han marcado un distanciamiento de las políticas de austeridad neoliberal que habían caracterizado las políticas comunitarias en el curso de la lucha contra la crisis financiera internacional. Además, la crisis del COVID-19 llevó a una reevaluación del papel del Estado, por ejemplo, en la provisión de bienestar y la salud pública. Para la zona del euro, la naturaleza y

el método del Fondo de Resistencia y Recuperación marcaron el primer paso hacia una posible unión fiscal. La ausencia de una unión fiscal había sido durante mucho tiempo una debilidad crítica de la unión económica y monetaria de la UE. Los intentos de anteriores presidentes de las instituciones de la UE de impulsar una mayor integración fiscal fracasaron, principalmente debido al prolongado rechazo de Alemania a la idea de una unión fiscal de transferencias. El fondo de recuperación de la UE, basado en la propuesta franco-alemana, supuso por tanto un giro político de Alemania.

En el contexto de la pandemia, también se debatió la cuestión de hasta qué punto el sector sanitario no debería considerarse con más fuerza que en el pasado como un elemento de seguridad y de la autonomía estratégica de Europa. A favor de esta argumentación está el hecho de que la ausencia de seguridad sanitaria amenaza la capacidad de las sociedades para funcionar, de las economías para prosperar y de las naciones para competir en el ámbito geopolítico. Además, las emergencias sanitarias pueden erosionar la democracia y los derechos humanos. En consecuencia, la capacidad de alimentar y proteger un sistema sanitario eficaz puede ser considerada como un elemento clave de la soberanía estratégica. En un informe reciente, el Consejo Europeo de Relaciones Exteriores (ECFR, por sus siglas en inglés) ha señalado que lograr la soberanía estratégica en el ámbito de la salud no es una tarea sencilla. Por un lado, los Estados necesitan una cooperación internacional eficaz para hacer frente a sus problemas sanitarios:

- Para dotar de personal y equipar sus sistemas sanitarios, necesitan acceder a los mercados laborales y a las cadenas de suministro mundiales.
- Para tratar las enfermedades, necesitan medicamentos e información de fuentes extranjeras y organizaciones internacionales.
- Para lograr avances en el tratamiento y la prevención, necesitan trabajar en colaboración en redes de investigación transnacionales.

Pero por el otro lado, los Estados también compiten en el ámbito de la salud: intentan captar tecnologías clave y propiedad intelectual, tratan de atraer al personal médico clave y luchan por recursos escasos como vacunas y equipos de protección. También utilizan las cuestiones sanitarias como cuñas en competiciones geopolíticas más amplias, por ejemplo, utilizando su control sobre las cadenas de suministro para obtener concesiones geopolíticas (Hackenbroich, Shapiro y Varma, 2020).

Según el Consejo Europeo de Relaciones Exteriores, gestionar la cooperación en medio de la competencia geopolítica es un reto fundamental para la seguridad sanitaria. Para los Estados miembros de la Unión Europea, la cooperación a nivel europeo es una parte clave de la solución. Si los Estados miembros quieren mantener su capacidad de proporcionar una seguridad sanitaria eficaz a sus poblaciones, necesitarán una cooperación efectiva con sus socios europeos, tanto a través de la UE como de otros mecanismos. La sanidad es y debe seguir siendo en gran medida una competencia nacional. Los sistemas sanitarios de Europa varían enormemente, ya que reflejan diferentes experiencias históricas y preferencias culturales. Algunos están centralizados,

otros son federales, otros son locales, otros son administrados por compañías de seguros sociales, algunos países tienen una industria sanitaria privada y otros limitan la asistencia sanitaria al sector público. Estas diferencias, a menudo fundamentales, dificultan la cooperación y, sin duda, la convergencia en Europa. Pero, como en otros ámbitos, la protección de la soberanía estratégica europea en materia de sanidad no requiere una solución centralizada. Solo pretende esfuerzos a nivel europeo que sirvan de foro para la cooperación y el establecimiento de normas, que actúen como multiplicador de los esfuerzos nacionales y que garanticen la necesaria solidaridad europea (Hackenbroich, Shapiro y Varma, 2020).

## Las relaciones transatlánticas con Estados Unidos

Las relaciones transatlánticas entre la UE y Estados Unidos habían estado en aguas turbulentas mucho antes de que Donald Trump asumiera la presidencia de Estados Unidos en enero de 2017. Desde el final de la Guerra Fría se había hecho cada vez más evidente que los socios de ambos lados del Atlántico se caracterizaban por tener visiones diferentes del sistema internacional y culturas estratégicas distintas. Los europeos acusaron repetidamente a Estados Unidos de adoptar enfoques unilaterales en materia de política exterior. Estados Unidos, por su parte, esperaba que sus socios europeos —especialmente en lo que respecta a la OTAN— contribuyeran más financieramente o aumentaran su gasto militar. Esta crítica se dirigía a Alemania en particular (Arvanitopoulos, 2020).

Incluso durante el mandato del presidente Obama (2009-2017), en quien los europeos tenían en general una gran confianza, las relaciones transatlánticas no estaban libres de fricciones. Sin embargo, la victoria electoral de Trump no solo fue inesperada para los europeos, sino que fue un verdadero *shock*. Haciendo hincapié en la “soberanía” estadounidense y basándose en una concepción estrecha de los intereses económicos y de seguridad de Estados Unidos, la política exterior de Trump siguió una estrategia de confrontación y transacción que mostró poca consideración por las normas, instituciones y alianzas internacionales. Durante los cuatro años de su presidencia, las relaciones con Europa alcanzaron un punto bajo, entre otras cosas porque Trump no solo criticó a los europeos, sino porque cuestionó el valor de la OTAN y la UE desde una perspectiva fundamental. Trump declaró que en un sentido comercial la UE era peor que China porque tenía barreras comerciales más altas que el país asiático. Trump no mostró ningún interés en negociar un acuerdo comercial con la UE. Llamó a los alemanes por su gran superávit comercial, impuso aranceles a ciertas exportaciones europeas y en 2020 amenazó con “sanciones legales y económicas devastadoras” contra cualquier país europeo involucrado en el gasoducto Nord Stream 2 (Didier, 2021).

Pero no fueron solo las políticas específicas dirigidas contra la UE las que causaron tanta preocupación. Todo el planteamiento de Trump sobre los asuntos internacionales era directamente contrario al que propugna la UE. Mientras que la UE basa su estrategia

internacional en la adhesión a las normas dentro de un sistema multilateral más amplio de tratados y acuerdos jurídicamente vinculantes, Trump no estaba interesado en tal enfoque, que consideraba perjudicial para Estados Unidos. Decidió sacar a su país del Acuerdo de París sobre el clima y, al mismo tiempo, retirarlo del Acuerdo sobre Armas Nucleares con Irán. Durante sus cuatro años de mandato, Trump sacó a Estados Unidos de varios foros internacionales, como la Unesco, la UNRWA, el UNHRC, la Organización Mundial de la Salud, el Tratado INF y el Tratado de Cielos Abiertos.

Por lo tanto, se sintió un alivio generalizado en casi todas las capitales europeas cuando Trump perdió las elecciones en noviembre de 2020 para ser sustituido por un político experimentado y equilibrado como Joe Biden, que se había manifestado durante muchas décadas como partidario de una fuerte alianza transatlántica. Biden no perdió tiempo en asegurar que bajo su liderazgo, Estados Unidos volvería a la política internacional como un actor activo y de confianza, y que haría de la alianza transatlántica el cimiento sobre el que construiría una nueva política exterior estadounidense (White House, 2021b; Cox, 2021).

Biden no tardó en acompañar sus palabras con acciones. Además de reincorporarse al Acuerdo de París, Estados Unidos se ha reincorporado a la Organización Mundial de la Salud y se ha unido a la iniciativa mundial de vacunas Covax. La administración Biden ha restablecido la financiación estadounidense del Fondo de Población de la ONU, ha levantado las sanciones de la era Trump a los funcionarios de la Corte Penal Internacional, ha reingresado en los acuerdos multilaterales de control de armas con Rusia y ha vuelto a participar de manera activa en foros multilaterales como el G7 y el G20. El secretario de Asuntos Exteriores de del gobierno Biden, Antony Blinken, ha calificado el sistema multilateral de “vital importancia” y se ha referido a la ONU como un “ancla del sistema multilateral” (Brattberg, 2021).

A pesar de que la confianza mutua entre la UE y Estados Unidos se ha restablecido en gran medida en un tiempo sorprendentemente corto, siguen existiendo divergencias sustanciales entre los aliados transatlánticos en diversos ámbitos. Esto incluye el comercio y la cuestión de cómo tratar con China. Aunque los funcionarios de la administración Biden han hablado de la necesidad de poner fin a la “guerra comercial artificial” con Europa, hasta ahora los avances han sido lentos. Gran parte del enfoque actual se dedica a resolver los irritantes acuerdos comerciales bilaterales y a garantizar que los desacuerdos restantes no terminen por enturbiar la relación general entre Estados Unidos y la UE, como ocurrió con frecuencia durante los años de Trump. Aunque algunos acuerdos comerciales sectoriales, la cooperación reglamentaria en materia de normas y estándares y un impuesto mínimo global para las empresas podrían estar al alcance de la mano, es poco probable que se produzca una vuelta a las conversaciones transatlánticas de libre comercio. La administración Biden habla de una “política exterior para la clase media” y ha lanzado una estrategia de “*Buy American*”. En un discurso sobre el papel de Estados Unidos en el mundo en febrero de 2021, Biden destacó la estrecha relación entre los objetivos de su administración en materia de política exterior e interior:

*There's no longer a bright line between foreign and domestic policy. Every action we take in our conduct abroad, we must take with American working families in mind. Advancing a foreign policy for the middle class demands urgent focus on our domestic economic renewal (White House, 2021a).*

Tales declaraciones indican que la administración Biden no está interesada en alejarse rápidamente de las medidas proteccionistas de la administración Trump.

Durante la administración Trump, la cooperación entre Estados Unidos y la UE en relación con China fue a menudo escasa debido a intereses divergentes y bajos niveles de confianza. Al igual que su predecesor, la administración Biden también considera a China como el principal desafío sistémico. Sin embargo, el gobierno actual está mostrando más interés en coordinar su posición frente a China con sus aliados europeos. Por su parte, la UE ha expresado su interés en colaborar con el gobierno de Biden en asuntos relacionados con China, pero se muestra reservada a la hora de tomar partido en la creciente competencia entre Estados Unidos y China. La conclusión de las negociaciones sobre un Acuerdo General de Inversiones entre la UE y China en diciembre de 2020 fue una prueba de esta postura europea. Sin embargo, la propia perspectiva de la UE al describir a China como un “socio, un competidor y un rival sistémico” no difiere fundamentalmente de la posición del gobierno estadounidense. En consecuencia, un mayor alineamiento transatlántico sobre China parece posible. Las sanciones occidentales conjuntas de marzo de 2021 contra China por las violaciones de los derechos humanos de los uigures en la provincia china de Sinkiang fueron un ejemplo de estrecha coordinación transatlántica. Además, en la UE crecen las voces contra el acuerdo de inversión con China. En mayo de 2021, el Parlamento Europeo dejó en suspenso las consultas sobre el acuerdo (Brattberg, 2021).

Desde la publicación de la nueva “Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea” en 2016, el concepto de “autonomía estratégica” se ha convertido en un punto central de la política europea. La política exterior de la administración Trump reforzó la posición de la UE de que debe hacer más por sí misma si quiere ser tomada en serio como actor internacional. Tras varias cumbres internacionales poco armoniosas, en mayo de 2017 la canciller alemana Angela Merkel destacó que Europa debería tomar su destino entre sus manos, porque los tiempos en que podían confiar sin reservas en los demás habían terminado. Este diagnóstico sigue siendo cierto, incluso después del final de la administración Trump. No es imposible que una futura administración estadounidense vuelva a seguir un curso de política exterior similar. Los tiempos de la tradicional política exterior bipartidista han terminado. Aunque Trump haya sido derrotado, el “trumpismo” sigue muy vivo y podría fácilmente volver a aparecer en un futuro no muy lejano (Besch y Scazzieri, 2020; Dworkin, 2021; Kirshner, 2021).

En este contexto, en su “Nueva agenda UE - EE. UU. para el cambio global” de diciembre 2020, la Comisión Europea y el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, subrayan que no hay contradicción entre una UE más fuerte y una ampliación de la asociación transatlántica:

Los EE. UU. y la UE han cambiado, al igual que lo han hecho las dinámicas de poder y las realidades geopolíticas y tecnológicas. Tampoco deberíamos caer en la trampa de falsos debates que buscan oponer una Europa más fuerte a una asociación transatlántica reforzada. Una UE unida, capaz y autónoma es buena para Europa, buena para la asociación transatlántica y buena para el sistema multilateral; no son mutuamente excluyentes, sino que se refuerzan entre sí (Comisión Europea y el Alto Representante, 2020, p. 2; énfasis en el original).

La hoja de ruta para las futuras relaciones transatlánticas que se propone en el documento se articula en torno a cuatro áreas de cooperación: la lucha contra la pandemia del COVID-19, el cambio climático y la protección del medio ambiente, la tecnología y el comercio, y la democracia y la seguridad. Ya hay muchas cosas en las que basarse. Ambas partes aceptan la misma visión de un mundo abierto, liberal y democrático; ambas están ampliamente de acuerdo en que Estados no liberales como Rusia y China representan una amenaza fundamental para el orden internacional liberal; y ambas están más unidas que divididas por la economía. En este sentido, cabe suponer que la UE y Estados Unidos seguirán colaborando de forma constructiva, al menos hasta el final de la administración Biden (Didier, 2021).

## La cambiante relación con China

Durante mucho tiempo, las relaciones con la República Popular China se consideran, desde la perspectiva europea, principalmente beneficiosas, sobre todo en términos de comercio e inversión recíprocos. La República Federal de Alemania, en particular, es un buen ejemplo de esta perspectiva. Aunque ha sido una práctica habitual durante muchos años plantear las violaciones de los derechos humanos en China durante los contactos diplomáticos, en última instancia siempre han prevalecido los esfuerzos por mantener unas buenas relaciones comerciales. Sin embargo, en los últimos años ha crecido la convicción en Europa de que el balance entre los retos y oportunidades que plantea China se ha alterado. Las razones de este cambio de valoración están relacionadas con la evolución de la propia China, su papel regional y global, pero también con las estrategias de China hacia la UE, sus Estados miembros y los países de su entorno.

La política interna china y las políticas hacia Hong Kong se caracterizan cada vez más por tendencias represivas (Smith y Taussig, 2019). La nueva Ley de Control de las Exportaciones de China utiliza medidas extraterritoriales para presionar a las empresas y a los particulares para que satisfagan las preferencias e intereses de Pekín. La Nueva Ruta de la Seda, hoy llamada Belt and Road Initiative (BRI), lanzada en 2013, ha ampliado el alcance de muchas de las prácticas internas de China a escala mundial. Según un estudio reciente de la Cámara de Comercio Europea en Pekín, ha perjudicado en gran medida a las empresas europeas en terceros mercados cruciales de Asia y más allá (Oertel y Small, 2020). China ha empezado a crear una arquitectura global alternativa —que incluye desde la Organización de Cooperación de Shanghái hasta varios organismos de

la Nueva Ruta de la Seda—, al tiempo que impulsa su agenda con más fuerza a través de las instituciones existentes. La pandemia fue un momento crucial para la preocupación mundial por el vaciamiento y la politización de las organizaciones multilaterales por parte de China.

En 2012, China firmó memorandos de entendimiento con 16 países de Europa Central y Oriental, incluidos 11 Estados miembros de la UE y cinco países de los Balcanes Occidentales. Esta alianza ha hecho de la promoción del comercio y las inversiones una de sus principales prioridades. Además, China utiliza la influencia económica que ha desarrollado en Europa para obtener beneficios políticos. Las autoridades chinas, ansiosas por mejorar la imagen de su país en el mundo, intentan evitar las críticas internacionales a China. Esta estrategia repetidas veces ha impedido que la UE hable con una sola voz, bloqueando decisiones conjuntas en el seno de la UE que no beneficiaban a China (Santander y Vlassis, 2021).

La pandemia de coronavirus ha puesto de manifiesto el riesgo de una excesiva dependencia europea de China, no solo en lo que respecta a los equipos médicos y productos farmacéuticos críticos, sino a muchas otras cadenas de suministro que también podrían verse interrumpidas en el curso de futuras crisis internacionales. Desde el estallido de la pandemia en Europa, China ha puesto en marcha una diplomacia sanitaria a gran escala. Lo ha hecho proporcionando equipos médicos (máscaras, respiradores y pruebas de detección) tanto a nivel interregional (China-UE) como bilateral (China-Estados miembros). No obstante, la diplomacia sanitaria china desplegada en la prestación de asistencia médica se ha centrado más en el fomento de las relaciones bilaterales con Estados miembros que con la UE. Además, China no ha dudado en lanzar amenazas económicas, aplicar la condicionalidad política a su provisión de suministros médicos, ni en escenificar actividades antieuropeas en las redes sociales cuando surgen conflictos. Esta evolución ha hecho que China ya no parece el actor cauteloso y de *statu quo* que ve sus intereses ligados al mantenimiento de la estabilidad del sistema económico mundial que se vio en crisis anteriores (Oertel y Small, 2020).

Los acontecimientos descritos han llevado a la UE a replantearse fundamentalmente sus relaciones con China. En marzo de 2019, la Comisión Europea y el Alto Representante publicaron un documento estratégico conjunto sobre las relaciones con China. En él, las relaciones con China se caracterizan de la siguiente manera:

China es simultáneamente, en diferentes ámbitos políticos, un socio cooperador con el que la UE ha aproximado objetivos, un socio negociador con el que la UE necesita encontrar un equilibrio de intereses, un competidor económico en la consecución del liderazgo tecnológico y un rival sistémico en la promoción de modelos alternativos de gobernanza (European Commission y High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, 2019, p. 1).

Muchos de los puntos de conflicto entre la UE y China se abordan abiertamente en el documento; entre ellos, el deterioro de la situación de los derechos humanos en China,

el cuestionamiento de la autonomía de Hong Kong (p. 2) y la capacidad militar china, cada vez mayor, y su ambición de tener las fuerzas armadas tecnológicamente más avanzadas en 2050, calificadas como un problema para la seguridad para la UE (p. 4). También se aborda la actividad empresarial y de inversión de China en terceros países, en particular en los Balcanes Occidentales, los países vecinos de la UE y en África. Se critica que estas inversiones suelen descuidar la sostenibilidad socioeconómica y financiera, y pueden dar lugar a un alto nivel de endeudamiento y una transmisión del control de activos y recursos estratégicos. Un punto central de la crítica en términos económicos es la falta de igualdad de oportunidades entre las empresas chinas y las europeas. Las oportunidades de acceso de las empresas chinas al mercado interior europeo son mucho mejores que las oportunidades de las empresas europeas para competir en el mercado chino. China mantiene sus mercados interiores para sus campeones, protegiéndolos de la competencia mediante una apertura selectiva de estos. Se lamenta especialmente la falta de reciprocidad en materia de acceso a los mercados financieros:

Mientras que las empresas de tecnología financiera y de pago en línea, los proveedores de tarjetas de crédito, los bancos y las aseguradoras chinos están ampliando su presencia en la UE, a los operadores europeos se les niega el acceso al mercado chino (European Commission y High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, 2019, p. 6).

El informe 2020 de la Comisión Europea sobre los obstáculos al comercio y la inversión subraya explícitamente que China se ha convertido en el país con el mayor número de barreras registradas, con 38 obstáculos que dificultan las oportunidades de exportación e inversión de la UE (Comisión Europea, 2020).

En los últimos años, la UE ha trabajado en poner en marcha un enfoque más sólido frente a China, que incluya un conjunto de instrumentos económicos defensivos —desde el instrumento internacional de contratación pública hasta el mecanismo de selección de inversiones de la UE y el Libro Blanco sobre Subvenciones Extranjeras—, al tiempo que se ha impulsado una mayor reciprocidad en la relación económica, incluso a través de las negociaciones sobre el Acuerdo Global de Inversiones (Oertel y Small, 2020). La UE también ha tratado de tranquilizar a los países de los Balcanes Occidentales sobre su destino europeo y les ha entregado 3.300 millones de euros de ayuda financiera para combatir el COVID-19 (Santander y Vlassis, 2021).

Sin embargo, la elaboración de una estrategia europea común hacia China sigue siendo un reto importante, ya que existen grandes diferencias entre los Estados miembros de la UE en cuanto a intereses y dependencias con respecto a China. La Comisión y algunos países europeos —entre ellos Francia, Alemania y España— quieren promover una acción coordinada de la UE en respuesta a las iniciativas chinas y no contemplan sumarse al proyecto chino de la Nueva Ruta de la Seda. Los partidarios de un enfoque unificado hacia China se han vuelto más críticos con este proyecto y lo consideran una amenaza para la unidad europea. Sin embargo, algunos países, como Grecia, Hungría y Portugal, siguen presionando para obtener más inversiones económicas de China y

restan importancia a las preocupaciones de los funcionarios de la UE. Esto demuestra que la estrategia de China de hacer amigos mediante el compromiso económico, los intercambios culturales y la colaboración académica está funcionando. Desvincularse de la economía china, la estrategia actual de Washington, no es una opción ni siquiera para los mayores países europeos. Los gobiernos y las empresas europeas pueden estar preocupados por las prácticas comerciales desleales de China y el pirateo informático, pero no están dispuestos a emprender una guerra comercial para obligar a China a cambiar (Smith y Taussig, 2019). Esto también dificulta el desarrollo de una política común entre Estados Unidos y UE sobre China. Sin embargo, es de esperar que en los próximos años la idea de China como “rival sistémico que promueve modelos alternativos de gobernanza” se refleje cada vez más en la estrategia europea hacia China.

## Relaciones con Rusia y con los países de la Asociación Oriental

Después del final de la Guerra Fría y la desintegración de la Unión Soviética, la política de la UE se propuso apoyar las tendencias de democratización, las reformas estatales y la modernización de las economías de Rusia y de los Estados postsoviéticos. Sin embargo, la aplicación de tal estrategia resultó ser cada vez más difícil desde que Vladímir Putin llegó al poder en la Federación Rusa en 2000. Las tendencias antiliberales de la política interior rusa y su agresiva política exterior provocaron crecientes conflictos con la UE. Desde 2008, Rusia ha utilizado su poder militar para desplazar a su favor las fronteras reconocidas internacionalmente en Georgia (2008) y Ucrania (2014). En los últimos años, Rusia ha cumplido cada vez menos con las normas y estándares internacionales. Campañas de desinformación, ciberataques, presuntos intentos de asesinato en el país y en el extranjero, injerencias electorales en otros países y la represión de la oposición política interna son fenómenos omnipresentes. Rusia viola deliberadamente la soberanía y la integridad territorial de otros Estados. No le interesan compromisos con actores occidentales de su vecindad. Más bien, el país está llevando a cabo una política cuyos objetivos son debilitar la integración europea y la alianza de defensa occidental, la OTAN (Dzurinda, 2021).

En respuesta a la ocupación de Crimea, los Estados miembros de la UE acordaron sanciones contra Rusia en la primavera de 2014, que siguen vigentes en la actualidad. Estas sanciones se complementaron en 2016 con cinco principios que hasta hoy rigen las relaciones de la UE con Rusia. Entre ellas se encuentran la plena aplicación de los acuerdos de Minsk de 2015 para desescalar la guerra en el este de Ucrania, el desarrollo de las relaciones con los Estados de la Asociación Oriental y Asia Central, el refuerzo de la resistencia dentro de la UE ante las amenazas de Rusia, el compromiso selectivo con Rusia en ámbitos como la lucha contra el terrorismo y el cambio climático, y el desarrollo de los contactos entre personas y el apoyo a la sociedad civil rusa. Otros elementos de la relación, como la llamada “Asociación para la Modernización” y las cumbres periódicas entre la UE y Rusia, han quedado en suspenso y aún no se han reanudado. Los cinco principios son el mínimo común denominador de una política europea hacia

Rusia. Debido a los intereses divergentes de los Estados miembros, todavía no ha sido posible aplicar una política de la UE hacia Rusia que vaya más allá de estos principios. Por el contrario, debe considerarse un éxito que las sanciones adoptadas en 2014 sigan vigentes (Stewart, 2020).

Los Estados miembros de la UE siguen viendo las relaciones con Rusia a través de diferentes lentes nacionales. Van desde Rusia como una amenaza existencial hasta un socio económico. Tales divergencias son un gran obstáculo para un enfoque común de la UE. El gasoducto Nord Stream 2 entre Alemania y Rusia es el ejemplo más evidente. Alemania siguió adelante con el proyecto a pesar de que Estados Unidos lo calificó de amenaza para la seguridad y le impuso sanciones, y de la fuerte oposición dentro de la UE. La creciente dependencia europea del gas ruso da ventaja a Rusia y le permite debilitar a Ucrania sorteando sus gasoductos. Otro ejemplo de la desunión de la UE con respecto a Rusia fue la visita del encargado de asuntos exteriores, Josep Borrell, a Moscú en febrero de 2021. Aunque algunos Estados miembros se habían manifestado explícitamente en contra de tal visita, Borrell viajó a Rusia con la esperanza de iniciar una mejora de las relaciones. La visita resultó ser un fiasco (Paul y Di Carlo, 2021).

Los esfuerzos de la UE para mejorar las relaciones también han fracasado porque Rusia no está interesada en cambiar su política exterior ni en mantener relaciones constructivas con la UE. Por ello, los expertos recomiendan que la UE no solo mantenga las sanciones existentes contra Rusia, sino que formule por fin una política común de mayor alcance respecto a este país. Esto podría incluir una actuación consecuente contra los esquemas rusos de blanqueo de dinero, la subversión rusa, la desinformación y otras actividades de amenazas híbridas, un mayor apoyo a la sociedad civil rusa y un aumento de las becas con fines educativos y culturales. En particular, Alemania debería renunciar al Proyecto Nord Stream 2 o, al menos, dejar muy claro que el proyecto se termina tan pronto como Rusia intente usarlo a modo de palanca para debilitar Ucrania. En principio, la UE debería tratar una participación rusa en cualquier proyecto de importancia estratégica con mucho cuidado porque una cooperación confiable con el liderazgo ruso actual es apenas posible (Cimoszewicz, 2021).

Las políticas disruptivas de Rusia y su postura revisionista también afectan las relaciones de la UE con otros países postsoviéticos en su vecindario oriental. En 2009 se estableció la Asociación Oriental (AO), a través de la cual la UE formalizó sus relaciones con Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Ucrania y Moldavia. El objetivo de la UE fue profundizar la cooperación, contribuir al desarrollo económico, político y social de estos países, y mejorar la estabilidad en la región. Si bien la Asociación Oriental puede describirse parcialmente como exitosa, la cooperación entre la UE y los antiguos Estados soviéticos está específicamente obstaculizada por Rusia, que considera la AO una amenaza para su esfera de influencia (Gahler, 2021).

Rusia considera la inestabilidad, vulnerabilidad y dependencia de estos países como un mecanismo clave a través del cual puede ejercer influencia. De su parte, la UE propone incentivos económicos y la perspectiva de una integración más estrecha, pero la capacidad de cumplir con estas ofertas e implementar reformas depende de la voluntad

política de los líderes locales. Todos los Estados mencionados enfrentan desafíos de seguridad urgentes que complican la formulación de políticas. A medida que la UE solo proporciona ayuda marginal a este respecto, a menudo ven los intereses europeos como de importancia secundaria (Freudenstein, 2021).

En un estudio reciente del Consejo Europeo de Política Exterior, la estrategia de la UE en su vecindario oriental está criticada como “política de buen tiempo”. La UE había considerado, en general, temas relacionados con el Estado de derecho y la reforma administrativa para ser solo complementarios a los incentivos económicos y los acuerdos de libre comercio. Pero, según el estudio, debería ser al revés. Se critican otras deficiencias de la política de la UE hacia la región: entre ellas, la falta de iniciativas de ciberseguridad, ciberresiliencia y creación de capacidades en el ámbito de la ciberseguridad; la falta de un enfoque coordinado de las cuestiones de seguridad financiera; la falta de activos de inteligencia de la UE; la falta de iniciativas de creación de capacidades y cooperación diseñadas para ayudar a los servicios locales de inteligencia y policía a detectar y frustrar los esfuerzos subversivos de Rusia; la falta de programas sustantivos de reforma policial; la falta de una política que ayude a los Estados de la Asociación Oriental a salvaguardar sus fronteras exteriores con terceros países, a gestionar las cuestiones de asilo y migración y a luchar eficazmente contra el contrabando transfronterizo; y la falta de apoyo a reformas de los sistemas de defensa. Aunque según el autor del estudio es poco probable que la UE se convierta en un actor geopolítico unido en un futuro previsible, podría conseguir mucho estableciendo nuevos marcos normativos en ámbitos como el blanqueo de dinero, la ciberseguridad, la libertad de los medios de comunicación y la exportación de armas, y aplicándolos después de forma coherente. Además, los programas de cooperación con los países de la Asociación Oriental deberían seguir más firmemente un principio de “más por más”, según el cual el dinero de la ayuda solo fluye si los países también se adhieren a los compromisos que han asumido (Gressel, 2020).

## Conclusiones y recomendaciones

La pregunta inicial de esta contribución era hasta qué punto la UE puede contribuir al mantenimiento de un orden internacional multilateral basado en reglas y normas. Como se ha demostrado, la UE ha dado varios pasos en los últimos años para poder desempeñar un papel constructivo en un orden mundial cada vez más marcado por las disputas geopolíticas entre grandes potencias. Con la toma de posesión de Joe Biden como presidente de Estados Unidos, las condiciones marco para una cooperación transatlántica renovada y constructiva han mejorado mucho. Esto no solo ofrece la oportunidad de seguir mejorando y profundizando la relación bilateral entre Estados Unidos y la UE, sino también de desarrollar estrategias conjuntas frente a China, Rusia y otros actores que suponen una amenaza para la democracia y el orden mundial liberal. Esto debe hacerse de dos maneras. Por un lado, los socios transatlánticos, junto con otros socios afines, deben defender y reformar las instituciones y los regímenes mundiales existentes. Al hacerlo, también deberían tener en cuenta los justificados intereses de los

países del Sur global en tener más voz y oportunidades en estas instituciones. Por otro lado, en los ámbitos en los que actualmente no es posible un multilateralismo global que funcione, pero se necesita urgentemente una cooperación multilateral en el sentido de proporcionar bienes públicos globales, la UE debería cooperar con todos aquellos Estados que estén dispuestos a hacerlo.

La contribución ha demostrado que, a pesar de la creciente institucionalización de su política exterior, de seguridad y de defensa común, la UE sigue teniendo dificultades para hablar con una sola voz y actuar con rapidez en situaciones de crisis. Esto solo cambiará si la UE se aleja de la necesidad de tomar decisiones por unanimidad en el ámbito de la política exterior y de seguridad. Difícilmente puede esperarse que 27 países tengan los mismos objetivos y prioridades de política exterior. Solo abandonando el principio de unanimidad sería posible cambiar de raíz la situación actual. En las condiciones de una Política Exterior y de Seguridad Común comunitarizada, las decisiones del Consejo podrían adoptarse con mayorías cualificadas. La comunitarización realizaría la necesaria parlamentarización de la política exterior y de seguridad a nivel de la UE. Esto también permitiría a la UE promover el multilateralismo que tanto defiende, basado en la democracia y el Estado de derecho. En la actualidad, no se aprecia ninguna voluntad política de abandonar el principio de unanimidad. Sin embargo, es imperativo que la UE esté a la altura de sus propias reivindicaciones, formuladas en la Estrategia Global de 2016 y cuando la comisión “geopolítica” de Ursula von der Leyen asuma el cargo en 2019. Las dos propuestas siguientes podrían contribuir a ello.

Alemania y Francia deberían tomarse en serio el Tratado de Aachen de 2019 y ampliar e intensificar rápidamente su cooperación bilateral en materia de política exterior, de seguridad y europea. La pandemia de COVID-19 ha demostrado que el proceso de integración europea puede encontrar respuestas adecuadas a los grandes retos. El acuerdo franco-alemán sobre la entrada en la “unión fiscal” era un requisito clave para ello. También en el ámbito de la política exterior y de seguridad, la integración europea podría avanzar con más fuerza si Alemania y Francia —sobre la base de un debate abierto sobre sus respectivos intereses y sensibilidades en materia de política exterior— desarrollaran propuestas conjuntas para avanzar en la autonomía estratégica de la UE y hacer más eficaz la gestión de crisis de la UE, especialmente en su propia vecindad. Sin embargo, esto también requeriría un compromiso conjunto franco-alemán para seguir profundizando en la integración militar de la UE, combinado con la voluntad de ceder a la UE los derechos de soberanía nacional en materia de política de seguridad y defensa (Kempin, 2021).

Si la UE se toma en serio sus pretensiones geopolíticas, en el futuro debería hacer un mayor uso de los resortes de la política económica y de desarrollo que tiene a su disposición para alcanzar sus objetivos políticos. Dentro de la UE, esto se ha conseguido en los últimos años, al menos sobre el papel. En vista de la amenaza al Estado de derecho y a la democracia en algunos países miembros, en 2020, la UE ha acordado que las subvenciones se condicionen en el futuro a que se garanticen ciertas normas mínimas. Por supuesto, la aplicación de esta estrategia sigue siendo un gran reto, pero la dirección

básica es la correcta. Del mismo modo, la UE también podría recurrir mucho más a las condicionalidades en política exterior de lo que ha hecho hasta ahora en lo que se refiere a las relaciones comerciales (sin olvidar las exportaciones de armas) y la cooperación al desarrollo. Es poco probable que la UE se convierta en un actor geopolítico unificado en un futuro próximo. Pero, incluso sin hacerlo, el bloque puede lograr mucho a través del desarrollo de nuevos marcos regulatorios en áreas como el lavado de dinero, la ciberseguridad, los medios de comunicación y las exportaciones de defensa. Y, adhiriéndose a un principio de “más por más” (Gressel, 2020), la UE puede condicionar su ayuda a terceros países —y el acceso de estos a sus programas— a la adopción de dicha normativa.

Si se logran tales avances, la UE de verdad puede seguir contribuyendo de forma importante al mantenimiento de un orden internacional multilateral basado en los valores de la libertad, la solidaridad y la democracia.

## Referencias

- Arvanitopoulos, C. (2020). Transatlantic Relations After the COVID-19 Pandemic. *European View*. 19(2), 164–171. <https://doi.org/10.1177/1781685820975876>.
- Bendiek, A., Ålander, M. y Bochtler, P. (2020). *CFSP: The Capability-Expectation Gap Revisited. A Data-based Analysis*. Berlín: SWP.
- Besch, S. y Scazzieri, L. (2020). *European strategic autonomy and a new transatlantic bargain*. Londres: Centre for European Reform y Konrad Adenauer Stiftung.
- Borrell, J. (2020a). *Embracing Europe's Power*. <https://www.neweurope.eu/article/embracing-europes-power/>.
- Borrell, J. (2020b). *Why European Strategic Autonomy Matters*. EEAS.europa.eu, 3 December 2020.
- Bradford, A. (2020). *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*. Nueva York: Oxford University Press.
- Brattberg, E. (2021). *Transatlantic Relations After Biden's First 100 Days*. Carnegie Endowment for International Peace. Recuperado de: <https://carnegieendowment.org/2021/05/06/transatlantic-relations-after-biden-s-first-100-days-pub-84472>.
- Cimoszewicz, W. (2021). The Russian factor in EU security policy and transatlantic relations. *European View*, 20(1), 34-39. DOI: <https://doi.org/10.1177/1781685821999846>.
- Comisión Europea. (2020). *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los obstáculos al comercio y la inversión. 1.º de enero de 2019 - 31 de diciembre de 2019*. COM (2020) 236 final. Bruselas, 15 de junio de 2020.
- Comisión Europea y Alto Representante (2020). *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. Una nueva agenda UE-EE. UU. para el cambio global*. JOIN (2020) 22 final. Bruselas, 2 de diciembre de 2020.
- Cox, M. (2021). *Brexit, and the Crisis of the Transatlantic Relationship*. Brexit Institute Working Paper Series, No 8/2021. Recuperado de: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3798458>.
- Didier, B. (2021). *A More Balanced US-EU Strategic Equation: Reshaping the Transatlantic Relationship*. College of Europe Policy Brief 2.21. Recuperado de: [www.coleurope.eu/CEPOB](http://www.coleurope.eu/CEPOB).
- Dworkin, A. (2021). *Built to Order: How Europe Can Rebuild Multilateralism After COVID-19*. European Council on Foreign Relations Policy Brief. Recuperado de: <https://ecfr.eu/publication/how-europe-can-rebuild-multilateralism-after-covid-19/>.
- Dzurinda, M. (2021). Europe's strategic East: Rethinking the EU's Russia and Eastern neighbourhood policy. *European View*. 20(1), 3-5. Recuperado de: <https://doi.org/10.1177/1781685821101531>.

- European Commission y High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2019). *EU-China: A Strategic Outlook. Joint Communication*. Recuperado de: <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-chinaa-strategic-outlook.pdf>.
- Freudenstein, R. (2021). Putting democracy at the heart of the EU's Russia strategy. *European View*, 20(1), 63-71. Recuperado de: <https://doi.org/10.1177/1781685821999847>.
- Gahler, M. (2021). Boosting the EU's soft power in Eastern Partnership countries. *European View*, 20(1), 14-22. DOI: <https://doi.org/10.1177/17816858211011781>.
- Gressel, G. (2020). *Promoting European Strategic Sovereignty in the Eastern Neighbourhood*. European Council on Foreign Relations Policy Brief. Recuperado de: <https://ecfr.eu/publication/promoting-european-strategic-sovereignty-in-the-eastern-neighbourhood/>.
- Gstöhl, S. (2020). The EU After Brexit: A Weaker or Stronger International Actor? *European Foreign Affairs Review*, 25(4), 503-522.
- Hackenbroich, J., Shapiro, J. y Varma, T. (2020). *Health Sovereignty: How to Build a Resilient European Response to Pandemics*. European Council on Foreign Relations. Policy Brief. Recuperado de: [https://ecfr.eu/publication/health\\_sovereignty\\_how\\_to\\_build\\_a\\_resilient\\_european\\_response\\_to\\_pandemics/](https://ecfr.eu/publication/health_sovereignty_how_to_build_a_resilient_european_response_to_pandemics/).
- Hill, Ch. (1993). The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role. *Journal of Common Market Studies*, 31(3), 305-328.
- Kaim, M. y Kempin, R. (2020). *Strategische Autonomie Europas: Das deutsch-französische Missverständnis*. SWP Kurz gesagt. Recuperado de: <https://www.swp-berlin.org/publikation/strategische-autonomie-europas-das-deutsch-franzoesische-missverstaendnis>.
- Keating, D. (2021). Von der Leyen's Not-So-Geopolitical Commission. *Internationale Politik Quarterly*. Recuperado de: <https://ip-quarterly.com/en/von-der-leyens-not-so-geopolitical-commission>.
- Kempin, R. (2021). *Frankreichs Außen- und Sicherheitspolitik unter Präsident Macron. Konsequenzen für die deutsch-französische Zusammenarbeit*. Berlín: SWP.
- Kirshner, J. (2021). Gone but not Forgotten. Trump's Long Shadow and the End of American Credibility. *Foreign Affairs*, 100(2), 18-27.
- Kramp-Karrenbauer, A. (2020). *Europe still needs America. No matter who is in the White House, we are in this together*. Recuperado de: <https://www.politico.eu/article/europe-still-needs-america/>.
- Luo, C. (2021). The COVID-19 Crisis: The EU Recovery Fund and its Implications for European Integration – a Paradigm Shift. *European Review*, 1-19. DOI: <https://doi.org/10.1017/S106279872100003X>.

- Macron, M. (2020). *Entretien avec le Président français Emmanuel Macron*. Recuperado de: <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/11/16/macron/>.
- Mauil, H. W. (2020). *Multilateralism: variants, potential, constraints and conditions for success*. (SWP Comment, 9/2020). Berlín: Stiftung Wissenschaft und Politik. DOI: <https://doi.org/10.18449/2020C09>.
- Oertel, J. y Small, A. (2020). *Promoting European Strategic Sovereignty in Asia*. European Council on Foreign Relations. Policy Brief.
- Paul, A. y Di Carlo, I. (2021). *EU-Russia relations: Adding insult to injury*. Recuperado de: <https://epc.eu/en/Publications/EURussia-relations-Adding-insult-to-injury~3cfb54>.
- Santander, S. y Vlassis, A. (2021). The EU in Search of Autonomy in the Era of Chinese Expansionism and COVID-19 Pandemic. *Global Policy*, 12(1), 149-156. Recuperado de: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12899>.
- Schimmelfennig, F. (2018). European Integration (Theory) in Times of Crisis. A Comparison of the Euro and Schengen Crises. *Journal of European Public Policy*, 25(7), 969-989. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1421252>.
- Smith, J. y Taussig, T. (2019). The Old World and the Middle Kingdom. Europe Wakes Up to China's Rise. *Foreign Affairs*, 98(5), 112-124.
- Stewart, S. (2020). *Eine robustere Russlandpolitik für die EU*. Berlín: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Unión Europea. (2016). *Una visión común, una actuación conjunta: Una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*. Recuperado de: [http://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_es\\_.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf).
- Unión Europea. (2021). *Reglamento 2021/522 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de marzo de 2021 por el que se establece un programa de acción de la Unión en el ámbito de la salud (programa UeproSalud) para el período 2021-2027*. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0522&from=DE>.
- Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration*. Recuperado de: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1570126/c720a7f2e1a0128050baaa6a16b760f7/2019-01-19-vertrag-von-aachen-data.pdf?download=1>.
- White House. (2021a). *Remarks by President Biden on America's Place in the World*. Recuperado de: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

White House. (2021b). *Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference*. Recuperado de: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at-the-2021-virtual-munich-security-conference/>.

Wolff, S. y Ladi, S. (2020). European Union Responses to the COVID-19 Pandemic: adaptability in times of Permanent Emergency. *Journal of European Integration*, 42(8), 1025-1040. DOI: <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1853120>.