

LA RELACIÓN TRANSATLÁNTICA FRENTE A LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA EN LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN EUROPEA

Sonsoles Dieste Muñoz¹

Juan Tovar Ruiz²

I. INTRODUCCIÓN

El 10 de mayo de 2018 en su discurso con ocasión de la entrega del premio Carlomagno a Emmanuel Macron, Angela Merkel afirmaba que a la luz de las crecientes amenazas a las puertas de Europa “ya no es el caso de que Estados Unidos nos protegerá”. También resaltó que los europeos debían tomar el destino en sus propias manos.³

Este discurso evidenciaba un distanciamiento cada vez mayor entre estadounidenses y algunos de sus principales socios europeos. Especialmente durante la etapa de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos. Un momento en el que las divisiones por razones de naturaleza ideológica, se pusieron enormemente de manifiesto en la relación entre los dos aliados del Atlántico. Estas divisiones generarían un nuevo debate, ante el impulso por parte de Francia de una aspiración tradicional de cierta envergadura que se planteó desde los tiempos del general Charles De Gaulle: la autonomía estratégica.

Cabe destacar que estas divisiones, a pesar de desencuentros iniciales, fueron parcialmente olvidadas durante la etapa del conflicto de Ucrania. En el que los propios europeos, reconociendo las limitaciones propias para abordar este conflicto, nuevamente descansaron en el paraguas defensivo que les proporcionaba Estados Unidos. Si en el año

¹ Profesora asociada del Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Burgos

² Profesor Titular del Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Burgos

³ FABIAN, Jordan y GSTALTER, Morgan, “Merkel: Europe can no longer rely on US & UK”, The Hill, 10 de mayo, disponible en <https://thehill.com/homenews/administration/387067-merkel-europe-cant-count-on-us-to-protect-us-anymore/>

2019 y con carácter previo a la Cumbre de Londres, el presidente Emmanuel Macron había declarado que la OTAN se encontraba en estado de “muerte cerebral”. En el año 2022, con ocasión de la Cumbre de Madrid sostuvo que esta “había despertado con el peor electroshock”.⁴

Sin embargo, la aparente unidad entre los aliados de ambas orillas del Atlántico podría ser más débil de lo que parece con ocasión de varios nubarrones que pueden avistarse en el horizonte político. El primero y más evidente es el propio hartazgo de estadounidenses y europeos por el conflicto de Ucrania. Cada vez más visible en hechos como la negativa de los republicanos a asumir la nueva partida propuesta por la Administración Biden, que asciende a 61.000 millones de dólares, o la negativa húngara a aprobar los fondos destinados a Ucrania por la Unión Europea. El segundo sería la nueva la exposición de las divisiones internas con ocasión del conflicto en Gaza, donde los líderes europeos han demostrado tener posiciones antagónicas. Finalmente, el más importante de todos, es la previsible vuelta de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos. Punto que, previsiblemente, acentuará las divisiones no solo entre los aliados del espacio atlántico sino entre los propios europeos entre sí.

Este capítulo precisamente pretende centrarse en estos aspectos para tratar de analizar de una manera más profunda el debate que se viene y que nuevamente enfrentará a los partidarios de la “autonomía estratégica” con los de la relación transatlántica.

Para ello el capítulo se dividirá en varias partes. En primer lugar, se analizará el propio concepto de la autonomía estratégica. Este aspecto no supone un logro menor, dado que ha tenido el mérito o infortunio de tener un carácter proteico, muy dependiente del líder o Estado que se ha ocupado de formularlo a la hora de procurar su comprensión. Es por ello que se analizarán los principales documentos estratégicos y otras fuentes primarias como los discursos de los propios líderes europeos para tratar de lograr su comprensión. También se analizará el debate al que dio lugar este concepto y su asunción por parte de

⁴ DE LA BAUME, Maia y De SAINT REMY, Pauline, “War in Ukraine is ‘electroshock’ for NATO, says Emmanuel Macron”, *Politico*, 17 de marzo de 2022, disponible en <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-tells-russia-war-causes-electroshock-for-nato/>

los principales líderes europeos y se planteará hasta que punto esta visión podría resultar sustitutiva de la alternativa atlantista.

La segunda parte se centrará en los desafíos de política internacional que la Unión Europea afronta y en sus posibles implicaciones para la relación transatlántica y la política exterior y de defensa europea. Estos desafíos se centrarán en cuatro supuestos y se tratará de analizar el posible alcance y límites de un cierto consenso en el espacio atlántico y sus implicaciones para el desarrollo de una estrategia alternativa como la de la autonomía estratégica. Tres de estos supuestos ya han sido mencionados: el conflicto de Ucrania, la guerra en Gaza y el retorno de Donald Trump a la presidencia europea. A estos cabe añadir el cuarto que sería el de la posición europea ante el ascenso de China. Un elemento de especial relevancia no solo para calibrar los vínculos entre los aliados de ambos lados del Atlántico sino la propia relevancia global de esta organización internacional. Además, es uno de los supuestos donde el debate atlantismo vs autonomía estratégica ha sido más destacable.

A la luz de los hallazgos planteados en el marco de este capítulo se expondrán las correspondientes conclusiones y recomendaciones en el análisis, así como una suerte de tentativa para poder ofrecer una cierta prospectiva de cara a los acontecimientos de un futuro cercano.

II. El debate sobre la autonomía estratégica europea

2.1 Aparición y consolidación de la cuestión de la autonomía estratégica

El conflicto de la antigua Yugoslavia mostró la incapacidad europea de llevar a cabo una respuesta militar efectiva sin apoyo estadounidense⁵, esta constatación suscitó en los países de la Unión Europea (UE) el ánimo de desarrollar una acción exterior y de seguridad común que diera lugar a “cierto grado de autonomía en términos militares fundamentalmente”⁶. Este deseo se materializó en la creación de La Política Exterior y

⁵ MAURO, FRÉDÉRIC, "Strategic autonomy under the spotlight: the new Grail of European defense", GRIP REPORT 2018/1, disponible en <https://www.grip.org/strategic-autonomy-the-new-grail-of-european-defense/>

⁶ FONFRÍA MESA, ANTONIO, "La industria de defensa europea frente a la autonomía estratégica", Información Comercial Española, ICE: Revista de economía, 2023, 903, 145-155, pp.146

de Seguridad Común (PESC) con el Tratado de Maastricht (1993). Posteriormente, con el Tratado de Lisboa (2009)⁷, se introdujo la idea de la UE como actor global con una voz unívoca, se creó el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), y como parte de la PESC, se configuró la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Esta política buscaba alcanzar una mayor cooperación en materias de seguridad y defensa entre los países de la Unión Europea, de qué forma y en qué medida era una cuestión que quedaba indeterminada. Posteriormente, en 2016, la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR), Federica Mogherini (2014-2019), presentó la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, que contenía las líneas estratégicas de la UE en su acción exterior. En el marco de este nuevo impulso se creó la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO por sus siglas en inglés), para impulsar una mayor cooperación voluntaria en el ámbito militar, el Fondo Europeo de Defensa, o el Plan de Acción Europeo de Defensa, con el objetivo de dotar a la UE de herramientas para avanzar en la materialización de esta cooperación.

Detrás de gran parte de estas iniciativas -algunas de las cuales han fracasado, como la propuesta de creación de un ejército europeo o la de modificar la adopción de las decisiones en política exterior por consenso⁸- se encuentra el concepto de autonomía estratégica, que en la última década ha tenido resonancia en el ámbito europeo. Aunque, como se ha señalado, la idea de impulsar una verdadera política de seguridad y defensa europeas ha sobrevolado desde el Tratado de Maastricht, no ha sido hasta recientemente cuándo la idea de crear un sistema de seguridad colectiva más allá de la OTAN⁹, encarnada en el concepto de autonomía estratégica, ha ido cogiendo realmente fuerza en los debates del entorno europeo, fruto de la evolución del sistema internacional y el entorno geopolítico.

Con el fin de la Guerra Fría cambió la estructura del sistema internacional, dando lugar a un sistema unipolar que permitió que los países europeos dejaran de lado las cuestiones de seguridad y defensa ante la percepción de seguridad que les proporcionaba la

⁷ Texto consolidado el Tratado de Lisboa: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228848/7310.pdf

⁸ MORILLAS, POL, "El espectro del Ejército europeo", El País, 21 de noviembre de 2018, disponible en https://elpais.com/elpais/2018/11/20/opinion/1542736131_204065.html#

⁹ YAKOVIYK, IVAN; TRAGNIUK, OLESIA Y BOICHUK, DMYTRO, "Strategic autonomy of the European Union: on the way to «European »in defense? Problems of Legality, 2020, 149, 223-242.

hegemonía estadounidense¹⁰. En este contexto, la OTAN se apuntaló como el pilar fundamental de la seguridad y defensa europeas, quedando la carga de la defensa colectiva, encarnada en la Alianza Atlántica, en manos de Estados Unidos. En palabras del presidente francés Emmanuel Macron “después de la Guerra Fría, una visión idealista dio crédito a la idea de que el mundo se había vuelto menos peligroso, lo que llevó a una reducción gradual de la parte de nuestro presupuesto nacional dedicada a la defensa. Era la época de los dividendos de la paz”¹¹. Aunque en la década de los 90, ya comenzó a resonar el término autonomía estratégica, una serie de acontecimientos recientes lo han situado en un primer plano en los debates europeos.

El Brexit dio un primer empujón para que el concepto comenzará a adquirir fuerza. Con la salida británica de la Unión, el Estado que ofrecía una mayor oposición y bloqueaba la posibilidad de avanzar en cuestiones de seguridad y defensa ya no forma parte del grupo¹². Además, con ello, la UE perdía a uno de sus mayores activos en cuestiones de seguridad y defensa, quedando Francia como “el único garante del paraguas nuclear de la UE”¹³.

La llegada a la Casa Blanca de Donald Trump en 2017, supuso una sacudida a la tradicional alianza de Europa con Estados Unidos y el paraguas de seguridad que este ha supuesto para los países europeos desde la Segunda Guerra Mundial¹⁴. Su giro hacia una mayor unilateralidad, sumado a las acusaciones de que Europa no contribuía suficientemente a su propia seguridad y defensa, resonaron ampliamente y pusieron en duda la fortaleza de las relaciones transatlántica¹⁵. Estas críticas hacia la pasividad del viejo continente en lo que a su propia seguridad y defensa se refiere, pusieron sobre la mesa la dependencia europea de Estados Unidos, destacando tres cuestiones. Que las

¹⁰ HELWIG, NIKLAS, "The Ambiguity of the EU's Global Role: A Social Explanation of the Term 'Strategic Autonomy'" European Foreign Affairs Review, 2022, 27, 21-38.

¹¹ ÉLYSÉE, "Speech of the President of the Republic on the Defense and Deterrence Strategy", 7 de febrero de 2020, disponible en <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2020/02/07/speech-of-the-president-of-the-republic-on-the-defense-and-deterrence-strategy>

¹² MAURO, FRÉDÉRIC, "Strategic autonomy under the spotlight: the new Grail of European defense", GRIP REPORT 2018/1, disponible en <https://www.grip.org/strategic-autonomy-the-new-grail-of-european-defense/>

¹³ VAN DEN ABEELE, ÉRIC, "Towards a new paradigm in open strategic autonomy?" ETUI Working Paper 2021.03, 2021, disponible en https://www.etui.org/sites/default/files/2021-06/Towards%20a%20new%20paradigm%20in%20open%20strategic%20autonomy_2021.pdf, pp.4

¹⁴ MORILLAS, POL, "El espectro del Ejército europeo", El País, 21 de noviembre de 2018, disponible en https://elpais.com/elpais/2018/11/20/opinion/1542736131_204065.html#

¹⁵ TOVAR, JUAN, "La política europea de Trump y las relaciones transatlánticas", Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales, 2020, 22, 4, 473-498

prioridades estratégicas e intereses de Estados Unidos y Europa no siempre confluyen (máxime en el sistema internacional que se está conformando). Que, en los casos de ausencia de intereses compartidos, la Unión Europea y sus países miembros no tienen la capacidad de defender e imponer sus intereses de forma autónoma, por lo que los intereses de la Unión Europea quedan subordinados a los de Estados Unidos. Por último, que la llegada de un presidente con una estrategia unilateral o prioridades estratégicas alejadas de la relación transatlántica, puede dejar a Europa con una seguridad frágil. El giro hacia el pacífico que se inició con la administración Obama marcó el inicio de la distancia entre los objetivos estratégicos europeos y los de Estados Unidos¹⁶, y la dependencia europea de las visiones del mundo de la persona que ostenta la presidencia estadounidense se hizo patente con la llegada de Trump.

Posteriormente, la pandemia mundial provocada por la Covid-19 puso en jaque las cadenas de suministro y evidenció la dependencia a nivel global y europeo de China¹⁷, país que, mientras se posiciona como competidor sistémico de Estados Unidos, es fundamental para la economía global, y desde 2020 es el primer socio comercial de la UE, adelantando a Estados Unidos¹⁸¹⁹. Dos cuestiones se manifestaron, que los países europeos deben encontrar su propio equilibrio para garantizar sus intereses, y su vulnerabilidad individual y consecuente conveniencia de aunar fuerzas y abordar problemas de forma conjunta.

La invasión rusa de Ucrania, que trajo de vuelta las guerras convencionales a suelo europeo, ha evidenciado tanto la dependencia europea de Estados Unidos para garantizar la seguridad en sus propias fronteras, como la importancia de tener una buena capacidad defensiva en un entorno en el que la paz y seguridad no están garantizadas²⁰. Sobre todo, con un vecino como Rusia, que, si bien no es una potencia en términos económicos, si lo

¹⁶ TOVAR, JUAN, "La política europea de Trump y las relaciones transatlánticas", Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales, 2020, 22, 4, 473-498

¹⁷ FONFRÍA MESA, ANTONIO, "La industria de defensa europea frente a la autonomía estratégica", Información Comercial Española, ICE: Revista de economía, 2023, 903, 145-155

¹⁸ PARLAMENTO EUROPEO, "La Unión Europea y sus socios comerciales", disponible en <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/160/la-union-europea-y-sus-socios-comerciales#:~:text=Por%20lo%20que%20se%20refiere>

¹⁹ VAN DEN ABEELE, ÉRIC, "Towards a new paradigm in open strategic autonomy?" ETUI Working Paper 2021.03, 2021, disponible en https://www.etui.org/sites/default/files/2021-06/Towards%20a%20new%20paradigm%20in%20open%20strategic%20autonomy_2021.pdf

²⁰ COLOM, GUILLEM, "La guerra de Ucrania los 100 días que cambiaron Europa", Catarata, 2022

es desde el punto de vista militar, siendo el cuarto país con mayor gasto militar a nivel global²¹

Por último, más allá de acontecimientos concretos, podemos hablar de la complejización del entorno internacional fruto de los cambios en la distribución de poder. El sistema internacional está mutando, e independientemente de si se aprecia un cambio estructural (de bipolaridad a multipolaridad) o no (de bipolaridad a bipolaridad imperfecta)²², la realidad internacional es mucho más compleja que hace unos años. El ascenso de China, la creciente asertividad de Rusia y los conflictos que están estallando o resurgiendo en los últimos años, dan cuenta de que el tablero internacional se está moviendo.

En este contexto, la Unión Europea y los países miembros han tomado consciencia de que tienen que repensar su estrategia y su rol internacional²³. La emergente estructura internacional requiere el desarrollo por parte de la Unión Europea de una estrategia que la permita hacer frente a sus desafíos particulares, definir y defender sus propios intereses, ya sea a través del fortalecimiento de las relaciones transatlánticas o del camino hacia una mayor autonomía estratégica. La ilusión de un sistema internacional pacífico en la que llevaban décadas inmersos los líderes europeos ha ido derribándose con el transcurso de estos acontecimientos, y los países europeos han adquirido conciencia de la profunda dependencia de Estados Unidos en lo que seguridad y defensa se refiere, con todas sus implicaciones. Las declaraciones del Alto Representante de la Unión Europea, Josep Borrell dan buena cuenta de esta suerte de despertar geopolítico “podemos decir que la guerra de Ucrania en 2022 presenció el nacimiento tardío de una Unión Europea geopolítica. Durante años, los europeos han debatido cómo hacer que la UE sea más consciente en términos de seguridad, con una unidad de propósito y capacidades para perseguir sus objetivos políticos en el escenario mundial. (...) Esto es positivo, pero

²¹ STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE, "El gasto militar mundial alcanza un nuevo récord con el aumento del gasto europeo", disponible en <https://www.sipri.org/sites/default/files/MILEX%20Press%20Release%20ESP.pdf>

²² BEKKEVOLD, JO INGE, "No, the World Is Not Multipolar", Foreign Policy, 22 de septiembre de 2023, disponible en <https://foreignpolicy.com/2023/09/22/multipolar-world-bipolar-power-geopolitics-business-strategy-china-united-states-india/>; ASHFORD, EMMA y COOPER, EVAN, "Yes, the World Is Multipolar", Foreign Policy, 5 de octubre de 2023, disponible en <https://foreignpolicy.com/2023/10/05/usa-china-multipolar-bipolar-unipolar/>

²³ ANGHEL, SUZANA et al., "On the path to 'strategic autonomy' The EU in an evolving geopolitical environment", European Parliamentary Research Service, septiembre de 2020, disponible en [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652096/EPRS_STU\(2020\)652096_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652096/EPRS_STU(2020)652096_EN.pdf)

necesitamos asegurarnos de que el despertar geopolítico de la UE se convierta en una postura estratégica más permanente”²⁴.

Con este escenario, aunque los líderes europeos coinciden en que la Unión Europea es excesivamente dependiente de Estados Unidos, y en que debe desarrollar unas capacidades que la permitan defender sus intereses y adoptar un rol más proactivo a nivel internacional, no coinciden en el camino a seguir para lograr estos objetivos. A la luz de esta coyuntura, los países europeos han comenzado a plantearse si la estrategia para afrontar los desafíos internacionales pasa por continuar reforzando la relación transatlántica, pero con un mayor papel europeo en esta, o si pasa por reformular su posición hacia una mayor independencia del Estados Unidos. En el centro de esta cuestión se encuentra la autonomía estratégica, en torno a la cual, como veremos más adelante, se han posicionado los países de la UE en dos grupos: europeístas y atlantistas

2.2 La indefinición de la autonomía estratégica

La autonomía estratégica, a veces denominada también como soberanía estratégica²⁵, es un concepto multidimensional y en gran medida indefinido. Es multidimensional porque, aunque inicialmente se circunscribía a seguridad y defensa, con el tiempo su contenido se ha ido estirando y actualmente también se aplica al ámbito energético, tecnológico o industrial entre otros²⁶. Y es indefinido, porque su interpretación, contenido y objetivos dependerán del actor que lo formule²⁷. Por lo tanto, cuando se enuncia este término, no queda claro a que nos estamos refiriendo y se abre la puerta a la ambigüedad acerca de qué y para qué es la autonomía estratégica²⁸. Cabe señalar que, incluso en el ámbito académico “a pesar de la gran variedad de material comparativo y del creciente número de estudios sobre la autonomía, sigue faltando una definición única universalmente

²⁴ BORRELL, JOSEP, "Europe in the Interregnum: our geopolitical awakening after Ukraine", groupe d'études géopolitiques, 24 de marzo de 2022, disponible en <https://geopolitique.eu/en/2022/03/24/europe-in-the-interregnum-our-geopolitical-awakening-after-ukraine/>

²⁵ ANGHEL, SUZANA, "Strategic sovereignty for Europe", European Parliamentary Research Service, septiembre de 2020, disponible en [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652069/EPRS_BRI\(2020\)652069_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652069/EPRS_BRI(2020)652069_EN.pdf)

²⁶ VAN DEN ABEELE, ÉRIC, "Towards a new paradigm in open strategic autonomy?" ETUI Working Paper 2021.03, 2021, disponible en https://www.etui.org/sites/default/files/2021-06/Towards%20a%20new%20paradigm%20in%20open%20strategic%20autonomy_2021.pdf

²⁷ HOWORTH, JOLYON, "Autonomy and Strategy: What Should Europe Want?", Egmont Institute, Security Policy Brief n°110, abril de 2019, disponible en <https://www.jstor.org/stable/resrep21390?seq=1>

²⁸ HELWIG, NIKLAS, "The Ambiguity of the EU's Global Role: A Social Explanation of the Term 'Strategic Autonomy'" European Foreign Affairs Review, 2022, 27, 21-38.

aceptada y el concepto en sí sigue siendo vago”²⁹. Este capítulo se circunscribe únicamente al concepto de autonomía estratégica desde el punto de vista de la seguridad y defensa, esto implica, por ejemplo, que dejamos fuera el concepto autonomía estratégica abierta, más orientado a cuestiones económicas.

La inexistencia de una definición común acerca de qué entendemos cuando hablamos de la autonomía estratégica es el primer obstáculo para su consecución³⁰. Más allá del disenso entre los Estados con un menor peso, esta división se refleja en las dos mayores potencias europeas, Francia y Alemania, cuya posición al respecto entra en competición y dificulta el avance hacia una agenda común³¹.

Aunque la Unión Europea sea una forma muy avanzada de integración regional y vaya mucho más allá que cualquier otra Organización Internacional en sus objetivos y funciones, no deja de ser la unión de una serie de Estados. Y es precisamente en el plano de la seguridad y defensa, el área en el que se plantea uno de los mayores desafíos al proceso de integración. Siendo esta materia una de las funciones clásicas de los Estado que afecta a sus intereses vitales y al mantenimiento de su soberanía, la Unión Europea la ha dejado tradicionalmente en manos de los Estados miembros³². Implementar una autonomía estratégica implica desarrollar una estrategia común, con una dimensión europea y no estatal. Esto requiere la formulación de objetivos (a corto, medio y largo plazo), prioridades y líneas rojas, y la identificación de desafíos y amenazas. Las distintas ubicaciones geográficas y entorno estratégico³³, diversas realidades socioeconómicas y demográficas, y el bagaje histórico, cultural e identitario³⁴, o las distintas culturas estratégicas³⁵, hacen que la percepción de amenazas y desafíos o las visiones del mundo

²⁹ ZIELINSKI, TADEUSZ, "Strategic Autonomy of the European Union in Security and Defence", Lithuanian Annual Strategic Review, 2020, 18, 5-22, pp.8

³⁰ ZIELINSKI, TADEUSZ, "Strategic Autonomy of the European Union in Security and Defence", Lithuanian Annual Strategic Review, 2020, 18, 5-22

³¹ MAJOR, CLAUDIA y MÖLLING, CHRISTIAN, "Less Talk, More Action", Internationale politik quarterly, 2 de diciembre de 2020, disponible en <https://ip-quarterly.com/en/less-talk-more-action>

³² YAKOVIYK, IVAN; TRAGNIUK, OLESIA Y BOICHUK, DMYTRO, "Strategic autonomy of the European Union: on the way to «European »in defense?. Problems of Legality, 2020, 149, 223-242.

³³ FONFRÍA MESA, ANTONIO, "La industria de defensa europea frente a la autonomía estratégica", Información Comercial Española, ICE: Revista de economía, 2023, 903, 145-155

³⁴ HELWIG, NIKLAS, "The Ambiguity of the EU's Global Role: A Social Explanation of the Term 'Strategic Autonomy'" European Foreign Affairs Review, 2022, 27, 21-38

³⁵ STAIGIS, ARMIN, "On the Way to a Common Strategic Culture: How Far along Is the Development of a European Security and Defence Union, and What Does That Mean for the Bundeswehr?", Federal Academy for Security Policy, 1 de junio de 2018, disponible en

no converjan. Por ejemplo, debido a su ubicación territorial, hay una clara división entre los países del norte y del sur de Europa, mientras los primeros ven al vecino ruso como una amenaza existencial, los segundos encuentran entre sus intereses vitales el control migratorio o el terrorismo³⁶. A estas dificultades se añade el hecho de que los Estados europeos tienen distintos modelos de asociación estratégica con Estados Unidos³⁷. El Alto Representante de la UE manifestaba la consciencia de esta dificultad cuando escribía “las cosas se complican a la hora de definir las implicaciones concretas de esta orientación y el nivel de autonomía estratégica que conlleva (...) no todos los Estados europeos ven los problemas a través de las mismas lentes, porque no comparten ni la misma historia ni la misma geografía. Y como resultado, no tienen las mismas percepciones estratégicas”³⁸

En definitiva, la formulación de lo que a nivel estatal se denomina interés nacional, se torna complejo ¿podemos identificar una suerte de intereses nacionales o vitales transversales que permitan formular una gran estrategia común?, como veremos en la segunda parte del capítulo, la respuesta parece ser negativa. Si cogemos una serie de casos y analizamos las posiciones al respecto, encontramos que la acción exterior es un tema divisivo. Teniendo esto en cuenta, cuando se habla de autonomía estratégica es casi inevitable que esta se reduzca a la protección de los intereses estratégicos de los Estados con mayor peso y mayor capacidad en la toma de decisión de la Unión Europea, lo que dificulta una identificación y compromiso de todos los estados con una estrategia común orientada a la autonomía estratégica. Como señalan Yakoviyk, Tragniuk y Boichuk, aunque algunos líderes creen que “mantener la soberanía nacional y al mismo tiempo crear una autonomía estratégica europea no son en absoluto mutuamente excluyentes, de hecho, es bastante problemático”³⁹.

https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep22169.pdf?refreqid=fastly-default%3A7580afce482341c21ef48f627c10d9af&ab_segments=&origin=&initiator=&acceptTC=1

³⁶ ZIELINSKI, TADEUSZ, "Strategic Autonomy of the European Union in Security and Defence", Lithuanian Annual Strategic Review, 2020, 18, 5-22, pp.12

³⁷ BELIN, JEAN et al., "Defence industrial links between the EU and the US", Armament Industry European Research Group, Report 20, septiembre de 2017, disponible en <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2017/09/Ares-20-Report-EU-DTIB-Sept-2017.pdf>

³⁸ BORRELL, JOSEP, "Why European strategic autonomy matters", The Diplomatic Service of the European Union, disponible en https://www.eeas.europa.eu/eeas/why-european-strategic-autonomy-matters_en

³⁹ YAKOVIYK, IVAN; TRAGNIUK, OLESIA Y BOICHUK, DMYTRO, "Strategic autonomy of the European Union: on the way to «European »in defense?. Problems of Legality, 2020, 149, 223-242, pp.230

El concepto fue acuñado en 1950 por el general Charles de Gaulle, y posteriormente recogido en 1994 en el Libro Blanco de Defensa francés⁴⁰. En 1998, en la Declaración de Saint-Malo⁴¹, acordada por los dos miembros de la UE con más capacidades en seguridad y defensa, Francia y Reino Unido, se establecieron los elementos nucleares y principios básicos para impulsar una defensa europea conjunta. La declaración dejaba claro que la UE buscaba tener una mayor autonomía respecto de Estados Unidos “La Unión debe disponer de una capacidad autónoma de acción, apoyada por fuerzas militares creíbles, con los medios necesarios (...) debe tener las estructuras apropiadas para tomar decisiones y llevar a cabo una acción militar”, pero mantenía la centralidad de la OTAN como eje central de la defensa y seguridad europeas “al fortalecer la solidaridad entre los Estados miembros de la Unión Europea (...), mientras actuamos de conformidad con nuestras respectivas obligaciones en la OTAN, estamos contribuyendo a la vitalidad de una Alianza Atlántica modernizada que es la base de la defensa colectiva de sus miembros” (Declaración de Saint-Malo, 1998). Con esta declaración, se “expresaba de manera implícita la incapacidad de Francia y Reino Unido para actuar autónomamente y el deseo de que el resto de los Estados Miembros se implicaran más activamente en esta tarea”⁴², y a su vez se enmarcaba la defensa europea como complemento a la OTAN, no como alternativa. En 2013 es la primera vez que el Consejo Europeo utiliza el concepto autonomía estratégica, en relación a la necesidad de una industria y tecnologías independientes y fuertes para impulsar la capacidad defensiva de la UE. El concepto no queda definido y se sigue explicitando que la PCSD “continuará desarrollándose en plena complementariedad con la OTAN”⁴³. Fue en 2016, con la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad del Unión Europea (EG) “Visión Compartida, acción Común: Una Europa más Fuerte” cuando el concepto se introdujo definitivamente en los documentos europeos como un elemento de la política exterior de la UE. Sobre cuál es su definición (desde el punto de vista de la seguridad y defensa), el espíritu del concepto

⁴⁰ MAURO, FRÉDÉRIC, "Strategic autonomy under the spotlight: the new Grail of European defense", GRIP REPORT 2018/1, disponible en <https://www.grip.org/strategic-autonomy-the-new-grail-of-european-defense/>

⁴¹ ROMERO JUNQUERA, ABEL "25 years of "Saint Malo Declaration", cornerstone of EU Common Security and Defence Policy", Instituto Español de Estudios Estratégicos, Analysis Paper 82/2023, disponible en https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA82_2023_ABEROM_Declaracion_ENG.pdf

⁴² MARTÍ, CARLOS, "¿Es Europa estratégicamente autónoma en defensa?", Papeles de Europa, 2018, 31,1, 19-35, pp.21

⁴³ CONSEJO EUROPEO, Conclusiones 19/20, diciembre de 2013, disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/en/pdf>

hace alusión a la reducción de dependencia -y consecuente vulnerabilidad- de la Unión Europea en materia de seguridad y defensa. A partir de ahí, ya encontramos concepciones diversas.

Como hemos señalado, la UE introdujo el concepto en la Estrategia Global de 2016, donde no lo define y simplemente habla del objetivo de alcanzar “un nivel apropiado de ambición y autonomía estratégica” (pp.9). También dice que, “Mientras que la OTAN existe para defender a sus miembros (...) de un ataque exterior, los europeos deben estar mejor equipados, formados y organizados para contribuir decisivamente a esos esfuerzos colectivos, así como para actuar de manera autónoma en el caso y en el momento necesario”. Vemos como se habla de un nivel apropiado de autonomía, pero ¿qué es un nivel apropiado? Esta pregunta sigue resonando en el centro del debate acerca de la autonomía estratégica, es esta imprecisión, que nace de la propia naturaleza interestatal de la Unión Europea, la que permite que entren distintas preferencias en competición. En el Plan de Implementación de la Estrategia Global aprobado ese mismo año se define el concepto, según este “la autonomía estratégica de Europa implica la capacidad de actuar y cooperar con socios internacionales y regionales en la medida de lo posible, al tiempo que tiene la capacidad de operar de manera autónoma cuando y donde sea necesario” (pp.4) Posteriormente, en la Agenda estratégica de la UE 2019-2024 no aparece el término autonomía estratégica, pero si se dice que La UE “tiene que aumentar su capacidad de actuar de forma autónoma” y habla del incremento de sus capacidades defensivas. En Brújula Estratégica 2022⁴⁴ el término solo aparece una vez y no es definido, solo dice “Esta Brújula Estratégica fortalecerá la autonomía estratégica de la UE y su capacidad para trabajar con socios para salvaguardar sus valores e intereses” (pp.23). En la Declaración de Versalles⁴⁵ del 11 y 12 de marzo de 2022 tampoco aparece el término, pero si se habla del compromiso de la UE con que “en el ámbito de la defensa, seguirá una línea de acción estratégica y aumentaría su capacidad para actuar de manera autónoma”, lo mismo sucede en la Declaración de Granada⁴⁶ de octubre de 2023. En la

⁴⁴ UNIÓN EUROPEA, "A strategic compass for security and defence", disponible en https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-0_en

⁴⁵ CONSEJO EUROPEO, "Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno Declaración de Versalles", 11 de marzo de 2022, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/media/54800/20220311-versailles-declaration-es.pdf>

⁴⁶ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, "Declaración de Granada", 6 de octubre de 2023, disponible en <https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/es/noticias/declaracion-granada-reunion-informal-jefes-estado-gobierno-euco-ue/>

Carta sobre la próxima Agenda Estratégica, emitida por el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel en junio de 2023⁴⁷ tampoco aparece el término.

Francia, en la Revisión Estratégica de Defensa y Seguridad Nacional francesa de 2017 sostiene que la autonomía estratégica es “la capacidad para decidir y actuar sola para defender sus intereses” (pp.54), definición que mantiene en la “Revisión Estratégica Nacional” de 2022 (pp.20).

En la Estrategia Nacional de Seguridad Alemana 2023⁴⁸, no aparece el concepto autonomía estratégica ni ninguno intercambiable, al igual que no aparecía en el Libro Blanco de 2016 sobre Política de Seguridad y el futuro de la Bundeswehr⁴⁹. Sin embargo, si que se habla del objetivo de adquirir cierta independencia cuando establece que “contar con una capacidad de actuación europea independiente es un requisito cada vez más necesario para la seguridad de Alemania y de Europa” (pp.31), aunque siempre enmarca este incremento de las capacidades como una forma de reforzar el pilar europeo en la OTAN.

Respecto a España, en la Estrategia de acción Exterior 2021-2024⁵⁰, se pone de relieve la existencia de un “interrogante sobre la capacidad de liderazgo internacional de la propia Unión Europea (...) y su voluntad de asumir una mayor autonomía estratégica en determinados ámbitos” (pp.24). Sobre su definición, en consonancia con la Estrategia Global y el Plan de Implementación de la UE, establece que “la autonomía estratégica permitirá a la Unión Europea impulsar sus valores e intereses mediante alianzas, cuando esto sea posible, y sola cuando ello sea necesario” (pp.70). Posteriormente, en el “Non-paper on Strategic Autonomy while preserving an open economy”⁵¹ que publicó junto a

⁴⁷ CONSEJO EUROPEO "Carta del presidente Michel sobre la próxima Agenda Estratégica", 24 de junio de 2023, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/06/24/letter-from-president-michel-on-the-next-strategic-agenda/>

⁴⁸ ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD, "Capaz de defenderse. Resiliente. Sostenible. Seguridad Integrada

para Alemania", disponible en <https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/strategia-de-seguridad-nacional-ES.pdf>

⁴⁹ WHITE PAPER 2016, "White paper on German security policy and the future of the Bundeswehr", disponible en <https://www.bundeswehr.de/resource/blob/4800140/fe103a80d8576b2cd7a135a5a8a86dde/download-white-paper-2016-data.pdf>

⁵⁰ GOBIERNO DE ESPAÑA, "Estrategia de acción exterior 2021-2024", disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documents/2021/270421-estrategia-de-accion-exterior-2021-2024.pdf>

⁵¹ RIJKSOVERHEID "Spain-Netherlands non-paper on strategic autonomy while preserving an open economy" 25 de marzo de 2021, disponible en

Países Bajos, establece que la autonomía estratégica vinculada a la seguridad y defensa tiene “tres dimensiones: política (estrategia), operativa (capacidades) e industrial (equipamiento)”, y la define, en línea con la Estrategia de Acción Exterior como la “capacidad de tomar y ejecutar decisiones autónomas, preferiblemente en coordinación con sus socios globales, pero sin comprometerse con dependencias unilaterales”.

2.3 Las dos posiciones dentro de la Unión Europea: Autonomía Estratégica vs Relaciones Transatlánticas

En consonancia con lo expuesto, dentro de la Unión Europea se pueden identificar dos posiciones al respecto de la estrategia de seguridad y defensa de la Unión: las atlantistas y las europeístas, estos últimos orientadas hacia una concepción más radical, si queremos decirlo así, de la autonomía estratégica. Aunque se puede hacer otro tipo de divisiones, a juicio de quienes escriben estas líneas, tiene lógica agrupar las posiciones en dos grupos encarnadas en Francia y Alemania, teniendo en cuenta que son las dos mayores potencias europeas, con capacidad de marcar el debate, la agenda, e inclinar las decisiones políticas. Las discrepancias al respecto de la autonomía estratégica no deberían extrañar, ya en la redacción del Tratado de Maastricht, cuando se estableció la PESC, se tenían en cuenta las distintas culturas estratégicas. Peter Ricketts, quien participó en la elaboración del documento, dice que en el artículo B del Título 1, donde se estableció como objetivo la “implementación de una política exterior y de seguridad común, incluida la eventual formulación de una política de defensa común, que podría con el tiempo llevar a una defensa común”, se hablaba de una defensa común de forma ambigua para que esta fuera doblemente interpretable y poder así llegar a un acuerdo⁵².

El bloque que denominamos europeísta, esto es, el que defiende la consecución de una autonomía estratégica entendida de una forma más ambiciosa, está liderado por Francia, y junto a él se alinean países como Grecia o España. Aunque cabe destacar que estos últimos tienen una posición más equilibrada al respecto, siendo el estado francés el mayor defensor de esta postura y el que la lleva más lejos en sus planteamientos. El segundo bloque, al que denominamos atlantista, ha estado tradicionalmente liderado por los

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/03/25/spain-netherlands-non-paper-on-strategic-autonomy-while-preserving-an-open-economy>

⁵² RICKETTS, PETER, "The EU and Defence: The Legacy of Saint-Malo", The RUSI Journal, 2017, 162, 3, 30-38

británicos, que “creen que las relaciones transatlánticas son el fundamento sobre el cual debería construirse la seguridad regional y global europea”⁵³. Sin embargo, con el Brexit, Alemania ha quedado como la potencia de la UE que lidera esta posición, aunque con una posición más equilibrada que la de Reino Unido.

El primer bloque enfoca la autonomía estratégica como un elemento básico para garantizar la plena “soberanía y libertad de acción”⁵⁴, lo que garantizaría la protección de unos intereses particulares compartidos de Europa, así mediante la autonomía estratégica, los europeos podrían “definir juntos cuáles son sus intereses de seguridad y decidir soberanamente lo que es bueno para Europa”⁵⁵. Tiene que ver con una autonomía entendida de forma amplia, basada “en tres niveles: político, operacional e industrial”⁵⁶. Esta concepción emana de la tradición doctrinal francesa en política exterior, dónde el concepto de autonomía estratégica nace y tiene un profundo arraigo. Esta posición está vinculada con el gaullismo, la tradición ideológica y estratégica de pensamiento francés sobre su rol en el mundo y la aspiración de ser una potencia con un peso específico, que es integrada a nivel europeo a través del impulso del concepto de autonomía estratégica. Al respecto, Macron dice que Europa “necesita un despertar. Revisar el orden mundial para promover la paz es el camino que debemos seguir, y Francia y Europa tienen un papel histórico que desempeñar”⁵⁷. En el libro blanco de 2008 ya habla de extrapolar la autonomía estratégica a la Unión Europea “Francia considera que la Unión necesita una capacidad permanente y autónoma de planificación estratégica. En lo que respecta a la planificación operativa y la realización de operaciones, la Unión depende actualmente de la disponibilidad de capacidades de comando nacionales que solo poseen un pequeño número de Estados miembros, que están muy solicitadas, o de los medios de la OTAN.

⁵³ YAKOVIYK, IVAN; TRAGNIUK, OLESIA Y BOICHUK, DMYTRO, "Strategic autonomy of the European Union: on the way to «European »in defense?. Problems of Legality, 2020, 149, 223-242, pp.234

⁵⁴ ÉLYSÉE, "Speech of the President of the Republic on the Defense and Deterrence Strategy", 7 de febrero de 2020, disponible en <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2020/02/07/speech-of-the-president-of-the-republic-on-the-defense-and-deterrence-strategy>

⁵⁵ ÉLYSÉE, "Speech of the President of the Republic on the Defense and Deterrence Strategy", 7 de febrero de 2020, disponible en <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2020/02/07/speech-of-the-president-of-the-republic-on-the-defense-and-deterrence-strategy>

⁵⁶ ARTEAGA, FELIX, et al., "Appropriate level of european strategic autonomy", Armament Industry European Research Group, Report 8, noviembre de 2016, disponible en <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2016/11/ARES-Group-Report-Strategic-autonomy-November-2016.pdf> , pp.8

⁵⁷ ÉLYSÉE, "Speech of the President of the Republic on the Defense and Deterrence Strategy", 7 de febrero de 2020, disponible en <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2020/02/07/speech-of-the-president-of-the-republic-on-the-defense-and-deterrence-strategy>

El aumento de sus intervenciones externas, por lo tanto, requiere la ampliación de las capacidades europeas en este ámbito. Francia considera además necesario tomar medidas para asegurar que las operaciones militares y misiones civiles de la Unión estén bajo un liderazgo estratégico unificado en Bruselas” (p.90).

Acorde a esta visión, el bloque europeísta plantea que, por un lado, hay un entorno geopolítico cambiante y complejo caracterizado por la lucha de poder, y en el que la paz ya no está garantizada, en el que “la idea misma de un orden multilateral basado en el derecho, en el que se regule el uso de la fuerza, se cumplan los compromisos, y las leyes creen obligaciones que se apliquen a todos, está siendo muy cuestionada hoy en día”⁵⁸. Por otro lado, esta posición se ha visto espoleada a medida que el principal socio de la Alianza Atlántica, Estados Unidos, ha ido desarrollando prioridades estratégicas alejadas de territorio europeo, Macron lo señalaba la cuando decía “tenemos una geografía distinta a la suya, que puede desalinear nuestros intereses. Lo que es nuestra política de vecindad con África, con el Próximo y Medio Oriente, con Rusia, no representa una política de vecindad para los Estados Unidos de América. Por lo tanto, no es sostenible que nuestra política internacional dependa de ellos o siga sus pasos”⁵⁹. Este distanciamiento, unido a las críticas recibidas por parte del presidente Trump, llevó al presidente francés a afirmar en una entrevista de 2019 que la Alianza Atlántica se encontraba “en estado de muerte cerebral”. Posteriormente, Francia moderó su posición afirmando que la Alianza Atlántica sigue siendo un eje fundamental de la seguridad europea, en la Conferencia de Múnich en 2021 el presidente del país galo dijo “creo en la OTAN”, y “Creo que la mejor participación posible de Europa dentro de la OTAN es estar mucho más a cargo de su propia seguridad”⁶⁰, pasando así a hablar de una Europa de la defensa fuera de la OTAN, al fortalecimiento del “pilar europeo dentro de la OTAN”⁶¹.

En esto entorno internacional complejo, el eje europeísta entiende que Europa tiene intereses propios e independientes, por lo que debe desarrollar las capacidades de

⁵⁸ ÉLYSÉE, "Speech of the President of the Republic on the Defense and Deterrence Strategy", 7 de febrero de 2020, disponible en <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2020/02/07/speech-of-the-president-of-the-republic-on-the-defense-and-deterrence-strategy>

⁵⁹MACRON, EMMANUEL, "La doctrine Macron : une conversation avec le Président français", Le Grand Continent, 16 de noviembre de 2020, disponible en <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/11/16/macron/>

⁶⁰ REUTERS, "France's Macron: 'I do believe in NATO'", 19 de febrero de 2021, disponible en <https://www.reuters.com/article/us-germany-securityconference-macron-idUSKBN2AJ24D/>

⁶¹ ÉLYSÉE, "Speech of the President of the Republic on the Defense and Deterrence Strategy", 7 de febrero de 2020, disponible en <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2020/02/07/speech-of-the-president-of-the-republic-on-the-defense-and-deterrence-strategy>

promoverlos por sus propios medios. Al respecto de esta dimensión europea de los intereses, el ministro de fuerzas armadas Florence Parly, afirmaba que “La autonomía estratégica solo tiene sentido si es parte del proyecto europeo: construir nuestra autonomía estratégica significa construir una Europa de la defensa”⁶². Así, la idea francesa de *grandeur* extrapolada a la UE plantea que esta tiene que desarrollar una estrategia y capacidades que la permitan proyectarse como una potencia con influencia global capaz de dar forma al entorno internacional y competir por el poder, en lugar de convertirse en un tablero en el que otras potencias proyectan su influencia, Macron decía al respecto “los europeos deben darse cuenta colectivamente hoy de que (...) podrían encontrarse rápidamente en riesgo de otra carrera armamentística convencional e incluso nuclear en su territorio. No pueden quedarse de brazos cruzados. Volver a convertirse en un campo de confrontación para las potencias nucleares no europeas no sería aceptable. No lo aceptaré”⁶³. El desarrollo de una autonomía estratégica tal y como la concibe el bloque liderado por Francia, posicionaría a la UE como un actor sistémico en competición con el resto de grandes potencias: Estados Unidos, China y Rusia. Esta condición de actor sistémico, también exigiría la asunción europea de más responsabilidades a nivel internacional y su posicionamiento como proveedor de seguridad, e implicaría desarrollar un *hard power* propiamente europeo, con el consecuente incremento en gasto de defensa, así lo señalaba Macron cuándo decía “escuchemos a los Estados Unidos de América, diciéndonos: Gasten más en su seguridad, puede que ya no sea, con el tiempo, su garante de último recurso, su protector”⁶⁴. La idea es poder llevar a cabo operaciones más allá del Vecindario Europeo, ser un actor capaz de involucrarse, proyectar su poder y promover sus intereses en distintos escenarios. La estrategia pasaría por el desarrollo de una autonomía estratégica entendida como autosuficiencia en cuestiones de seguridad y defensa, es decir la capacidad de actuar de forma independiente y de tener alianzas por decisión, no por dependencia “Se trata de reflexionar sobre los términos de la soberanía y la autonomía estratégica europea para que podamos tener peso por nosotros mismos y

⁶²MINISTÈRE DES ARMÉES, "Discours de rentrée de Florence Parly, ministre des Armées", 16 de agosto de 2020, disponible en <https://archives.defense.gouv.fr/salle-de-presse/discours/discours-de-florence-parly/discours-de-rentree-de-florence-parly-ministre-des-armees.html>

⁶³ÉLYSÉE, "Speech of the President of the Republic on the Defense and Deterrence Strategy", 7 de febrero de 2020, disponible en <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2020/02/07/speech-of-the-president-of-the-republic-on-the-defense-and-deterrence-strategy>

⁶⁴ÉLYSÉE, "Speech of the President of the Republic on the Defense and Deterrence Strategy", 7 de febrero de 2020, disponible en <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2020/02/07/speech-of-the-president-of-the-republic-on-the-defense-and-deterrence-strategy>

no nos convirtamos en vasallos de tal o cual potencia sin voz ni voto”⁶⁵. Este objetivo implica promover una independencia efectiva de la OTAN y de Estados Unidos para pasar a una situación más igualitaria en la que haya “una relación transatlántica reequilibrada, una alianza en la que los europeos sean socios creíbles y eficientes” y en la que los europeos “sean capaces de decidir y actuar por sí mismos cuando sea necesario”⁶⁶. Si bien, desde la guerra de Ucrania este sector ha moderado su posición, dada la revitalización de la relevancia de la Alianza Atlántica, persiste la idea de que los países europeos son demasiado dependientes de Estados Unidos y de la OTAN⁶⁷. Por lo tanto, la estrategia pasaría por desarrollar unas capacidades militares que permitan a la UE garantizar su seguridad y defensa de forma independiente, teniendo en cuenta que el compromiso estadounidense hacia los asuntos europeos puede variar.

Por otro lado, en la posición atlantista incluimos un abanico de países con posiciones diversas, pero que tienen en común la postura de que la mejora en la defensa y seguridad europeas se debe dar en el marco de la Alianza Atlántica. El grupo está formado por un mayor número de países entre los que se encuentra Alemania, Italia, Polonia, o los Bálticos. Aunque comparten con el otro bloque la idea de que la Unión Europea debe incrementar su compromiso con su propia seguridad y defensa como mostró el canciller alemán Scholz cuando afirmó que “sabemos que la mirada de Washington se dirige cada vez más hacia la competencia con China y la región de Asia-Pacífico”, mantiene la idea de que “lo indispensable que es la asociación transatlántica”⁶⁸. La OTAN se mantiene como la piedra angular de la defensa europea, en este sentido, las relaciones transatlánticas son irremplazables y cualquier mejora de las propias capacidades debe darse dentro de ese marco⁶⁹.

⁶⁵ MACRON, EMMANUEL, "La doctrine Macron : une conversation avec le Président français", Le Grand Continent, 16 de noviembre de 2020, disponible en <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/11/16/macron/>

⁶⁶ ÉLYSÉE, "Speech of the President of the Republic on the Defense and Deterrence Strategy", 7 de febrero de 2020, disponible en <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2020/02/07/speech-of-the-president-of-the-republic-on-the-defense-and-deterrence-strategy>

⁶⁷ VON ONDARZA, NICOLAI Y OVERHAUS, MARCO, "Rethinking Strategic Sovereignty Narratives and Priorities for Europe after Russia's Attack on Ukraine", SWP COMMENT, nº31, abril de 2022, disponible en https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2022C31_Strategic_Sovereignty.pdf

⁶⁸ ENNERAT, PIERRE, "Discurso de praga: entender el giro de Scholz sobre la Unión", 29 de agosto de 2022, El Grand Continent, disponible en <https://legrandcontinent.eu/es/2022/08/29/discurso-de-praga-entender-el-giro-de-scholz-sobre-la-union/>

⁶⁹ ZANDEE, DICK et al., "European strategic autonomy in security and defence, Now the going gets tough, it's time to get going", Clingendael Report, diciembre de 2020, disponible en <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep27515.1.pdf>

Este grupo de países sí que plantea un “aumento coordinado de las capacidades”⁷⁰ pero con la OTAN en el centro, entendiendo que “cada mejora, cada unificación de las estructuras de defensa europeas en el marco de la UE refuerza a la Alianza”⁷¹, de forma que se desarrollen capacidades complementarias y no sustitutivas. Así, la apuesta pasa por incrementar la autonomía solo en determinadas áreas en el marco de la PCSD como las amenazas híbridas o la estabilización y gestión de crisis en el Vecindario Europeo y siempre en compatibilidad con las funciones de la OTAN, es decir, la seguridad territorial no debería ser objeto de la autonomía estratégica, sino que quedaría en manos de la Alianza Atlántica⁷².

Si que existe la idea de modificar las relaciones transatlánticas en el sentido crear una Europa más responsable de sus propia seguridad y defensa, y así “reforzar el pilar europeo de la OTAN”, pero sin remover el marco vigente. La Alianza es la piedra angular de la seguridad y defensa europeas y, se entiende, como dijo recientemente el canciller alemán, que “si nos tomamos en serio nuestra propia seguridad, Estados Unidos hará lo mismo”⁷³. Este eje atlantista, entiende que la aspiración de desarrollar una autonomía estratégica completa no se corresponde con la realidad y que la Unión sigue dependiendo y necesitando a Estados Unidos para su defensa, función que, a su juicio, la Unión Europea no es capaz de desempeñar de forma autónomamente. La ministra alemana de defensa dejó esta visión clara cuando afirmó que “las ilusiones de la autonomía estratégica europea deben llegar a su fin: los europeos no podrán reemplazar el papel crucial de Estados Unidos como proveedor de seguridad”⁷⁴. Por lo tanto, la estrategia desde el prisma atlantista pasa por reforzar la Alianza Atlántica porque no “podríamos garantizar la seguridad, la estabilidad y la prosperidad de Europa sin la OTAN y los Estados

⁷⁰ MENNERAT, PIERRE, "Discurso de praga: entender el giro de Scholz sobre la Unión", 29 de agosto de 2022, El Grand Continent, disponible en <https://legrandcontinent.eu/es/2022/08/29/discursos-de-praga-entender-el-giro-de-scholz-sobre-la-union/>

⁷¹ <https://legrandcontinent.eu/es/2022/08/29/discursos-de-praga-entender-el-giro-de-scholz-sobre-la-union/>

⁷² FRANKE, ULRIKE Y VARMA, TARA, "Independence play: Europe's pursuit of strategic autonomy", European Council on Foreign Relations, julio de 2019, disponible en <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/Independence-play-Europes-pursuit-of-strategic-autonomy.pdf>

⁷³ MENNERAT, PIERRE, "Discurso de praga: entender el giro de Scholz sobre la Unión", 29 de agosto de 2022, El Grand Continent, disponible en <https://legrandcontinent.eu/es/2022/08/29/discursos-de-praga-entender-el-giro-de-scholz-sobre-la-union/>

⁷⁴ KRAMP-KARRENBAUER, ANNEGRET, "Europe still needs America", POLITICO, 2 de noviembre de 2020, disponible en <https://www.politico.eu/article/europe-still-needs-america/>

Unidos”⁷⁵. Este grupo entiende que el planteamiento de autonomía estratégica que hace el eje europeísta podría debilitar las relaciones transatlánticas y “dar lugar a una retirada del apoyo militar estadounidense al continente europeo”⁷⁶. Además, la autonomía estratégica y las iniciativas francesas se ven como un intento de Francia de extrapolar sus intereses a una agenda europea e incrementar su influencia⁷⁷.

Cabe señalar que, dentro de este grupo, hay un subgrupo que se opone al desarrollo de una autonomía estratégica de forma más radical. Aquí se encuentra el grupo de países conocido como Visegrado (Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia) y en menor medida los Bálticos (Estonia, Lituania y Letonia), países que por su cercanía a Rusia la perciben como una creciente amenaza, y ven en su vecino sus intereses más vitales comprometidos⁷⁸. Su especial posición geográfica hace que estos entiendan que Estados Unidos es su garante de seguridad y no estén dispuestos a adoptar el riesgo vital que supondría debilitar las relaciones transatlánticas⁷⁹. Temen que una mayor autonomía estratégica implique una menor cooperación e incluso incompatibilidad con el marco de la OTAN y el consecuente debilitamiento de las relaciones transatlánticas. Desde su posición, en todo caso, la autonomía estratégica debería centrarse en mayor capacidad de gestión de conflictos y crisis, pero no adentrarse en cuestiones de defensa territorial⁸⁰. Acontecimientos como la anexión rusa de Crimea en 2014 o la invasión de Ucrania, que han llevado a la solicitud de Suecia y Finlandia de entrar en la OTAN, han espolado esta visión, a raíz de este acontecimiento, el canciller alemán afirmó que “la Otan está más

⁷⁵ KRAMP-KARRENBAUER, ANNEGRET, "Europe still needs America", POLITICO, 2 de noviembre de 2020, disponible en <https://www.politico.eu/article/europe-still-needs-america/>

⁷⁶ ZANDEE, DICK et al., "European strategic autonomy in security and defence, Now the going gets tough, it's time to get going", Clingendael Report, diciembre de 2020, disponible en <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep27515.1.pdf>

⁷⁷ MOYA CÁNOVAS, LUIS ENRIQUE "La Iniciativa Europea de Intervención, la Cooperación Permanente Estructurada e ingeniería institucional francesa", Boletín IEEE nº15, 2019, pp.416-431, disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=25213>

⁷⁸ ZANDEE, DICK et al., "European strategic autonomy in security and defence, Now the going gets tough, it's time to get going", Clingendael Report, diciembre de 2020, disponible en <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep27515.1.pdf>

⁷⁹ THOMPSON, JOHN JACK, "European Strategic Autonomy and the US", Center for Security Studies, nº248, septiembre de 2019, disponible en <https://www.research-collection.ethz.ch/bitstream/handle/20.500.11850/362178/CSSAnalyse248-EN.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

⁸⁰ FRANKE, ULRIKE Y VARMA, TARA, "Independence play: Europe's pursuit of strategic autonomy", European Council on Foreign Relations, julio de 2019, disponible en <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/Independence-play-Europes-pursuit-of-strategic-autonomy.pdf>

unida que nunca y tomamos decisiones políticas en solidaridad transatlántica”⁸¹. Dinamarca, por ejemplo, percibe como amenaza tanto a Rusia, como a la creciente presencia de china en el ártico, del que es país costero⁸². El otro subgrupo, en el que se encuentran Alemania, República Checa o Italia, son una suerte de equilibrador entre las posiciones que rechazan frontalmente la autonomía estratégica y la posición que representa Francia (Arteaga et al., 2016).

III. DESAFÍOS PARA LA SEGURIDAD EUROPEA Y SUS IMPLICACIONES PARA EL DEBATE

Tal y como se había resaltado con antelación, tras exponer los fundamentos del debate se expondrán cuatro desafíos prácticos que podrían condicionar este debate y sus implicaciones.

3.1 La Guerra de Ucrania

Si existe un supuesto que ha mostrado sus especiales implicaciones para la relevancia tanto de la Autonomía Estratégica como de la relación transatlántica como ejes vertebradores de la política exterior y de defensa de la Unión Europea es la Guerra de Ucrania. La invasión rusa de Ucrania en el año 2022, ha generado dos efectos paralelos y aparentemente contradictorios para este debate.

Por un lado, ha puesto de manifiesto la importancia de las garantías de seguridad que Estados Unidos ofrece a Europa como pieza clave del equilibrio de poder regional e incluso de un orden internacional supuestamente liberal. El liderazgo estadounidense se puso de manifiesto desde un primer momento en la difusión de la información de inteligencia que respaldaba las acciones rusas en relación al inicio de la invasión, el establecimiento de una acción coordinada con los diferentes aliados de Estados Unidos, tanto europeos como asiáticos, la adopción de medidas que garantizaran la seguridad de

⁸¹ MENNERAT, PIERRE, "Discurso de praga: entender el giro de Scholz sobre la Unión", 29 de agosto de 2022, El Grand Continent, disponible en <https://legrandcontinent.eu/es/2022/08/29/discurso-de-praga-entender-el-giro-de-scholz-sobre-la-union/>

⁸² ZANDEE, DICK et al., "European strategic autonomy in security and defence, Now the going gets tough, it's time to get going", Clingendael Report, diciembre de 2020, disponible en <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep27515.1.pdf>

los aliados de Europa oriental y la asistencia militar y económica tanto a Ucrania como a sus aliados de la OTAN.⁸³

Esta coordinación también se puso de manifiesto en la adopción de una política de sanciones activa frente a Rusia, ya anunciada por el presidente Biden el 23 de febrero de 2022, así como en la aportación de asistencia militar masiva a Ucrania. De manera paralela, la Unión Europea adoptó sus dos primeros paquetes de sanciones el 23 y el 25 de febrero. La adopción de sanciones, en cualquier caso, sería más sencilla en el caso estadounidense por su menor exposición a Rusia, que en el europeo. En especial desde un punto de vista energético.⁸⁴

La adopción de medidas por parte de la OTAN tanto en asistencia de Ucrania como para garantizar la seguridad de los países limítrofes con este país, además, resultarían en un reconocimiento generalizado de su papel en la seguridad europea, reforzada además por la adhesión de nuevos Estados miembros como Finlandia o Suecia. Si los años previos habían implicado el cuestionamiento de la relación transatlántica, el conflicto de Ucrania llevaría a la proclamación de su fortalecimiento. La corrección del presidente francés, Emanuel Macron, de su visión sobre la OTAN a raíz del conflicto supondría un elemento de interés que parecía resaltar esta revitalización. El propio papel de Estados Unidos, que lideraría en un inicio las aportaciones tanto militares como civiles de la ayuda económica a Ucrania, con una aportación asignada de más de 75.000 millones de dólares también parecía reforzar este papel.⁸⁵

Lo paradójico, es que los defensores de la autonomía estratégica también encontrarían motivos para reforzar sus posiciones a raíz de lo acontecido en este país del este europeo.

⁸³ ALCARO, Riccardo, "The Return of US Leadership in Europe: Biden and the Russia Crisis", *Istituto Affari Internazionale*, 2 de febrero de 2022, disponible en <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/return-us-leadership-europe-biden-and-russia-crisis>

⁸⁴ BIDEN, Joe, "Statement by President Biden on Russia's Unprovoked and Unjustified Attack on Ukraine", *Casa Blanca*, 23 de febrero de 2022, disponible en <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/02/23/statement-by-president-biden-on-russias-unprovoked-and-unjustified-attack-on-ukraine/> Sobre las medidas europeas véase CONSEJO EUROPEO, "Respuesta de la UE ante la invasión rusa de Ucrania", disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-response-ukraine-invasion/>

⁸⁵ STOLTENBERG, Jens, "A Stronger NATO for a More Dangerous World", *Foreign Affairs*, 10 de julio de 2023, disponible en <https://www.foreignaffairs.com/europe/stronger-nato-more-dangerous-world-vilnius-jens-stoltenberg> Sobre las declaraciones de Macron véase la nota 2. MASTERS, Jonathan y MERROW, Will, "How Much Aid Has the U.S. Sent Ukraine? Here Are Six Charts", *Council on Foreign Relations*, 8 de diciembre de 2023, disponible en <https://www.cfr.org/article/how-much-aid-has-us-sent-ukraine-here-are-six-charts>

De tal forma, dirigentes europeos destacados como la presidenta de la Comisión Europea Ursula von der Leyen como Josep Borrell han puesto en valor la unidad conseguida en la reacción europea frente a la invasión rusa y han resaltado los enormes avances en poco tiempo para la adopción de una política común europea en la materia. Además, se ha resaltado que la aportación conjunta europea a Ucrania superaría a la estadounidense en el segundo año de guerra. Si bien con el condicionante de reconocer el papel central de la OTAN para la seguridad europea.⁸⁶

Las declaraciones maximalistas de unos y otros, así como el triunfalismo prematuro, sin embargo, parece estar en retirada ante los acontecimientos que se están produciendo recientemente en este supuesto. Este iría dirigido a varios ámbitos. Por un lado el cansancio en ambas orillas del Atlántico con el conflicto. En especial en el caso estadounidense, donde su esfuerzo se percibe ampliamente como un supuesto no vital para los intereses estadounidenses e incluso una distracción de las prioridades más importantes de seguridad nacional, marcadas por el ascenso de China y la región indopacífica. La resistencia republicana a aprobar un paquete de ayuda de 61.000 millones de dólares para Ucrania sin concesiones en el control de la frontera sur, respaldada por candidatos tan relevantes como Ron DeSantis o Donald Trump, así como el creciente carácter ideológico y partidista de la posición en relación a este conflicto, no respaldan una visión particularmente positiva para la evolución del conflicto según las preferencias de los líderes actuales del espacio atlántico.⁸⁷

⁸⁶ VON DER LEYEN, Ursula, “2023 State of the Union Address by President von der Leyen”, *Comisión Europea*, 13 de septiembre de 2023, disponible en

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_4426 EUROPA PRESS

INTERNACIONAL, “Borrell afirma que Europa supera a EEUU como principal apoyo de Ucrania con 50.000 millones en ayuda”, *Europa Press*, 17 de enero de 2023, disponible en

<https://www.europapress.es/internacional/noticia-borrell-afirma-europa-supera-eeuu-principal-apoyo-ucrania-50000-millones-ayuda-20230117192706.html>

⁸⁷ CERDA, Andy, “About half of Republicans now say the U.S. is providing too much aid to Ukraine”, *Pew Research Center*, 8 de diciembre de 2023, disponible en <https://www.pewresearch.org/short-reads/2023/12/08/about-half-of-republicans-now-say-the-us-is-providing-too-much-aid-to-ukraine/>

The New York Times, “Where the Republican Candidates Stand on the War in Ukraine”, *The New York Times*, 18 de agosto de 2023, disponible en

<https://www.nytimes.com/interactive/2023/08/18/us/politics/republican-candidates-2024-ukraine.html>

La reivindicación del rol europeo tampoco parece haber tenido mucho más recorrido. La Unión Europea reivindicó como un éxito de su papel el inicio de negociaciones para la adhesión de Ucrania. Algo que no logró en el caso de la OTAN. Sin embargo, todo apunta a que esta medida, que implicaría la incorporación de un país en conflicto ha tenido un carácter más simbólico que efectivo y nada parece indicar que esta posibilidad vaya a ser materializada en el corto o medio plazo.⁸⁸

De igual forma, en el Consejo Europeo más reciente, la ayuda a Ucrania fue bloqueada por el presidente húngaro, Viktor Orban, si bien los dirigentes de esta organización internacional han planteado la posibilidad de desarrollar planes alternativos. Y la dificultad para aprobar posteriores paquetes de sanciones se ha incrementado, por las divisiones entre los Estados miembros, y la falta de resultados de aquellos que se pusieron ya en marcha. Cabe destacar que Ucrania no es igual de relevante estratégicamente para todos ellos y hay mucha distancia entre las implicaciones para sus vecinos más cercanos como Polonia y los Bálticos y el caso de España o Francia. A esto se añade la perspectiva de que las fuerzas críticas con la ayuda a Ucrania puedan crecer en las contiendas electorales pendientes en diferentes Estados europeos, así como en las propias elecciones europeas a celebrar en 2024.⁸⁹

Tampoco parece que las aportaciones europeas puedan sustituir a las estadounidenses en caso de que las segundas cesasen, tal y como reconoció el Alto Representante, Josep Borrell, en el Consejo Europeo celebrado en Granada en octubre de 2023. Ni las capacidades industriales europeas ser suficientes para cubrir las demandas ucranianas. Si bien los defensores de la Autonomía Estratégica han tomado este elemento como positivo

⁸⁸ BAYER, Lily, WARD, Alex y KAYALI, Laura, “How Ukraine lost its battle for a NATO membership commitment”, *Politico*, 12 de julio de 2023, disponible en <https://www.politico.eu/article/the-fight-over-the-communicate-how-ukraine-lost-its-battle-for-a-nato-membership-commitment-war-zelenskyy-putin-biden/> TOYGUR, Ilke, “The EU isn’t Ready for Ukraine to join”, *Foreign Policy*, 17 de julio de 2023, disponible en <https://foreignpolicy.com/2023/07/17/ukraine-eu-european-union-nato-membership-reform-subsidies-budget-reconstruction-agriculture-war-russia/>

⁸⁹ SORGI, Gregorio, MOENS, Barbara y BARIGAZZI, Jacopo, “EU vows Ukraine will get its money — with or without Orbán’s support”, *Politico*, 15 de diciembre de 2023, disponible en <https://www.politico.eu/article/eu-leaders-pledge-deliver-aid-flagging-ukraine-soon-dismissing-orbans-veto/>

para el fortalecimiento de la política de defensa europea. Entretanto las dificultades para el país de Europa Oriental parecen incrementarse día a día⁹⁰.

La paradoja del rol del conflicto ucraniano en el debate es que lo que se ha reivindicado inicialmente como un importante éxito puede rápidamente devenir en un fracaso para ambas posiciones, que demostraría más arrogancia y frivolidad estratégica por parte de los dirigentes involucrados que un apuntalamiento decisivo de alguna de estas dos posiciones.

3.2 El conflicto de Gaza

El conflicto de Gaza es, por notoriedad, el segundo de los grandes conflictos abiertos en el sistema internacional actual. Al igual que sucedió con el conflicto de Ucrania, ha demostrado ser tan divisivo para los líderes europeos como el anterior e incluso superarlo. Si bien y a diferencia de lo que ocurre con Ucrania no es un supuesto que afecte de manera tan clara al desarrollo de la política de defensa europea, aunque sí a la exterior, por la importancia de los elementos intrínsecos para el desarrollo de una posible autonomía estratégica, se ha incluido como supuesto de caso.

El ataque terrorista de Hamás en las inmediaciones de Gaza, perpetrado el 7 de octubre de 2023, dejó más de 1400 muertos. A este respecto la posición de los diferentes Estados europeos, condenando esta acción fue relativamente unánime. Similar originalmente a la de la posición estadounidense, que resaltaba el derecho de Israel a defenderse. Sin embargo, con la consiguiente reacción israelí las fracturas aparecerían pronto. Las acciones militares contra Hamás, además de despertar los temores a una conflagración regional en el caso de que actores como Irán o Hezbolá entrasen en el mismo, provocaron una creciente cifra de bajas civiles que en la actualidad han superado las 20.000. Más del

⁹⁰ MEREDITH, Sam, “European leaders say they can’t fully replace U.S. support to Ukraine as funding fears grow”, *CNBC*, 5 de octubre de 2023, disponible en <https://www.cnbc.com/2023/10/05/russia-war-eu-says-europe-cannot-replace-us-support-to-ukraine.html> BORRELL, Josep, “Powering Up European Defense”, *Servicio Europeo de Acción Exterior*, 3 de diciembre de 2023, disponible en https://www.eeas.europa.eu/eeas/powering-european-defence_en

doble de las estimadas por el conflicto de Ucrania por los dos años de duración de la guerra.⁹¹

Estas cifras supusieron un quebradero de cabeza importante para la Administración Biden, que se vio obligada a tratar de equilibrar el compromiso del presidente con la defensa de Israel y la necesidad de confrontar las críticas domésticas recibidas por su posición en el conflicto que le restan apoyo entre población árabe en estados clave para las elecciones presidenciales y en la población más joven. Además de acentuar las divisiones internas dentro del propio Partido Demócrata y las protestas públicas en diversos escenarios como los campus universitarios y diversas ciudades importantes.⁹²

Las divisiones internas en Estados Unidos, con todo, serían superadas por los posicionamientos diferenciados de los Estados miembros de la Unión Europea. Una división especialmente acentuada entre Estados como España, Bélgica o Irlanda, que han sostenido una posición tradicionalmente más comprensiva hacia las aspiraciones palestinas, con la de Alemania, muy condicionada por su pasado histórico y por la responsabilidad derivada del holocausto. En tanto que los primeros solicitaron la necesidad de un alto el fuego que pusiera fin al desastre humanitario, Alemania defendió las posiciones israelíes e incluso censuró en su propio territorio las propias manifestaciones y actos culturales o declaraciones en favor de Palestina argumentado el apoyo a Hamás. Se ha llegado incluso a plantear que la posición proisraelí de Alemania ha sido más fuerte aún que la de Estados Unidos.⁹³

⁹¹ “Civilian Deaths Top in Ukraine War Top 10,000, UN Says”, *Naciones Unidas en Ucrania*, 21 de noviembre de 2023, disponible en [https://ukraine.un.org/en/253322-civilian-deaths-ukraine-war-top-10000-un-says#:~:text=At%20least%2010%2C000%20civilians%2C%20including,Ukraine%20\(HRMMU\)%20said%20today](https://ukraine.un.org/en/253322-civilian-deaths-ukraine-war-top-10000-un-says#:~:text=At%20least%2010%2C000%20civilians%2C%20including,Ukraine%20(HRMMU)%20said%20today) “Gaza: 'Unprecedented and unparalleled' civilian death toll: Guterres”, *Naciones Unidas en Palestina*, 20 de noviembre de 2023, disponible en <https://palestine.un.org/en/253284-gaza-unprecedented-and-unparalleled-civilian-death-toll-guterres>

⁹² PILLAR, Paul R., “Will Netanyahu Be the End of Joe Biden’s Presidency?”, *The National Interest*, 18 de diciembre de 2023, disponible en <https://nationalinterest.org/blog/paul-pillar/will-netanyahu-be-end-joe-biden-s-presidency-208023> PEW RESEARCH CENTER, “American’s View’s of the American-Israel War”, 8 de diciembre de 2023, disponible en <https://www.pewresearch.org/politics/2023/12/08/views-of-the-israel-hamas-war/#:~:text=Liberal%20Democrats%252C%2520in%2520particular%252C%2520view,it%2520is%2520going%2520too%2520far>.

⁹³ KIRBY, Jen, “The Israel-Hamas War is Exposing Europe’s Divisions”, *Vox.com*, 11 de noviembre de 2023, disponible en <https://www.vox.com/world-politics/2023/11/11/23955999/israel-gaza-european->

La división se trasladó también a los propios líderes de la Unión Europea. En este caso el presidente del Consejo, Charles Michel, y el Alto Representante, Josep Borrell han mostrado una actitud más crítica hacia Israel denunciando incluso la violación del derecho internacional humanitario. En cambio, la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, mostró su compromiso con Israel desde un primer momento, con una visita y declaraciones tras la comisión de los ataques de Hamás, que fue intensamente criticada por diversos Estados miembros, llegando a denunciar que nunca fue autorizada y que no hablaba por todos los Estados miembros de la misma.⁹⁴

Las divisiones europeas se pusieron claramente de manifiesto en Naciones Unidas a la hora de votar diversas resoluciones sobre el conflicto. De manera muy clara, el 27 de octubre de 2023, a la hora de plantear la adopción de una Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas y por tanto no vinculante en favor de una tregua humanitaria en el conflicto, podemos encontrar todo tipo de posiciones entre los Estados europeos. El voto a favor de Bélgica, España, Francia o Irlanda. La abstención de Italia. Y entre los 14 votos en contra, los de Austria, Croacia, República Checa o la misma Alemania. Si bien la propia Alemania se abstendría en otra Resolución aprobada en diciembre.⁹⁵

Es evidente que el posicionamiento occidental sobre el conflicto en Gaza y las importantes divisiones a nivel occidental y europeo han tenido importantes repercusiones a la hora de legitimar la posición de actores como China o Rusia, a pesar de sus acciones en escenarios como Taiwán o Ucrania, dilapidando su credibilidad entre los actores del

[union-germany-spain](https://www.euronews.com/my-europe/2023/10/31/eu-divisions-on-gaza-risk-weakening-it-on-the-foreign-policy-stage) MURRAY, Shona, “EU divisions on Gaza risk weakening it on the foreign policy stage”, *Euronews*, 31 de octubre de 2023, disponible en <https://www.euronews.com/my-europe/2023/10/31/eu-divisions-on-gaza-risk-weakening-it-on-the-foreign-policy-stage>

⁹⁴ BARIGAZZI, Jacopo y SORGI, Gregorio, “Internal EU discontent grows at von der Leyen’s neglect of Palestinian statehood”, *Politico*, 20 de octubre de 2023, disponible en <https://www.politico.eu/article/internal-eu-discontent-grows-at-ursula-von-der-leyens-neglect-of-palestinian-statehood/>

⁹⁵ “Israel-Palestina. La Asamblea General aprueba una resolución sobre Gaza que pide una tregua humanitaria inmediata”, *Naciones Unidas*, 27 de octubre de 2023, disponible en <https://news.un.org/es/story/2023/10/1525262>

llamado “sur global”. Pero más allá de eso, plantean importantes cuestiones sobre los límites de una posible autonomía estratégica.⁹⁶

En este caso las divisiones no pueden achacarse, como a menudo se hace de manera simplista, a una diferencia de posicionamientos entre Estados Unidos y sus aliados europeos. Si bien el apoyo de la Administración Biden ha sido notable, a costa de fuertes divisiones internas y quizá, de su victoria en las elecciones presidenciales de noviembre de 2024, no lo es menos que las divisiones entre Estados y líderes europeos son aún más fuertes. Punto que demuestran propuestas que aún no han conseguido ser aprobadas como la de sancionar a colonos extremistas israelíes, siguiendo el ejemplo de la Administración Biden en Estados Unidos, que sí salió adelante.⁹⁷

Aunque no sea un asunto central de la política de defensa europea, el conflicto de Gaza ha visibilizado las importantes diferencias en política exterior y los intereses contrapuestos de sus Estados miembros. Cuestionando la mera posibilidad de que un enfoque común o una acción coordinada por parte de la Unión Europea sea posible cuando, a la hora de la verdad, tengan que asumirse renuncias a intereses considerados clave -que en este caso quizá no lo sean- por parte de los Estados que la integran.

3.3 Las elecciones presidenciales de 2024 en Estados Unidos

Si las divergencias europeas en relación a una posición común en Gaza o los acontecimientos derivados de la Guerra en Ucrania fortalecieron la posición atlantista frente a la autonomía estratégica, existe un evento que es a menudo utilizado por los defensores de esta última para fortalecer su posición: el de las elecciones presidenciales de 2024 y el posible triunfo del expresidente Donald Trump en las mismas.

⁹⁶ STUENKEL, Oliver, “Why the Global South Is Accusing America of Hypocrisy”, *Foreign Policy*, 2 de noviembre de 2023, disponible en <https://foreignpolicy.com/2023/11/02/israel-palestine-hamas-gaza-war-russia-ukraine-occupation-west-hypocrisy/>

⁹⁷ BORREL, Josep, “Foreign Affairs Council: Press remarks by High Representative Josep Borrell after the meeting”, *Servicio Europeo de Acción Exterior*, 11 de diciembre de 2023, disponible en https://www.eeas.europa.eu/eeas/foreign-affairs-council-press-remarks-high-representative-josep-borrell-after-meeting-8_en

Cabe recordar que el debate sobre el desarrollo de la autonomía estratégica se fortaleció a raíz de la victoria de Trump en el año 2016 y de las malas relaciones que mantuvo con líderes europeos como Angela Merkel. Si bien este debate siempre fue simplista y a Estados Unidos nunca le faltaron apoyos a nivel europeo durante el mandato de este presidente, no deja de ser cierto que la posición francesa en defensa de un movimiento de este tipo fue reivindicada aprovechando la coyuntura de este periodo y el de la Administración Trump previa al conflicto de Ucrania frente a la suspicacia de otros Estados europeos con esta posición.⁹⁸

Las perspectivas electorales de Estados Unidos durante 2024 resultan aún inciertas. Acontecimientos como los procedimientos judiciales puestos en marcha contra Trump, que ya llevaron a dos Tribunales Supremos estatales a cancelar su participación en las primarias, aún pueden plantear escenarios desconocidos. Asimismo, un giro en los acontecimientos políticos o el desarrollo de las primarias podría cambiar rápidamente el panorama electoral.⁹⁹

Sin embargo, tal y como están ahora mismo las encuestas, todo apunta a que Donald Trump podría ser el favorito para ganar las elecciones con un margen de entre tres y cuatro puntos en el voto popular y llevando la delantera en la mayoría de los estados clave, que es necesario obtener para conseguir la mayoría en el Colegio Electoral. Y la tendencia, a pesar de todos los procedimientos abiertos en contra del expresidente, parece resultarle favorable.¹⁰⁰

Desde un punto de vista ideológico no parece haber cambios en las posiciones ideológicas del expresidente. En todo caso se ha reafirmado en su ya conocida ideología jacksoniana,

⁹⁸ BRUSTLEIN, Corentin, “European Strategic Autonomy: Balancing Ambition and Responsibility”, *IFRI*, 16 de noviembre de 2018, disponible en

https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/brustlein_european_strategic_autonomy_2018.pdf

⁹⁹ Véase a modo de ejemplo SARAT, Austin, “New uncertainty about the Trump disqualification question further weakens our democracy”, *The Hill*, 3 de enero de 2024, disponible en <https://thehill.com/opinion/campaign/4385284-new-uncertainty-about-the-trump-disqualification-question-further-weakens-our-democracy/>

¹⁰⁰ ZITNER, Aaron y LEARY, Alex, “Trump Takes 2024 Lead as Biden Approval Hits New Low, WSJ Poll Finds”, *The Wall Street Journal*, 9 de diciembre de 2023, disponible en <https://www.wsj.com/politics/elections/trump-takes-2024-lead-as-biden-approval-hits-new-low-wsj-poll-finds-fb4fca0c>

defendiendo una salida negociada al conflicto de Ucrania y una mayor contribución europea. Punto además compartido con otros candidatos republicanos como Ron DeSantis o Ramaswamy y por sus propias bases. Se ha acentuado además el temor en medios progresistas o de sectores disidentes republicanos de que el retorno de Trump suponga la imposición de una dictadura o el final de la OTAN.¹⁰¹

Con todo, estos temores compartidos también por algunos líderes europeos pueden resultar exagerados. Viendo lo acontecido en 2016-2020, parece claro que a pesar de su discurso Trump no realizó grandes cambios en su política europea, manteniendo las garantías de seguridad en el continente e incluso endureciendo su política hacia Rusia. El ámbito en el que se produjeron los mayores cambios fue en el de la política comercial y arancelaria, pero el propio Biden tampoco ha roto con este enfoque pese a las críticas europeas.¹⁰²

Además, la división transatlántica no solo puede establecerse entre Estados Unidos o la Administración Trump y los aliados europeos. Cabe resaltar que estos últimos están igualmente divididos y que en las próximas elecciones europeas se espera un cierto ascenso de partidos populistas con posiciones similares o incluso más radicales que la de Trump.¹⁰³

La posición de algunos líderes europeos parece más bien asociarse a un viejo vicio de la política exterior europea en relación a Estados Unidos como es el personalismo. Posición que hace más estrecha o lejana la relación transatlántica en función de quien sea el

¹⁰¹ Sobre la posición de Trump y otros candidatos republicanos véase la nota 7. Sobre el jacksonianismo de Trump véase MEAD, Walter R. “The Jacksonian Revolt”, *Foreign Affairs*, vol. 96, n° 2, marzo/abril 2017, ps. 2-7. CNN, “READ: Transcript of CNN’s town hall with former President Donald Trump”, 11 de mayo de 2023, disponible en <https://edition.cnn.com/2023/05/11/politics/transcript-cnn-town-hall-trump/index.html> KAGAN, Robert, “A Trump Dictatorship Is Increasingly Inevitable. We Should Stop Pretending”, *The Washington Post*, 30 de noviembre de 2023, disponible en <https://www.washingtonpost.com/opinions/2023/11/30/trump-dictator-2024-election-robert-kagan/>

¹⁰² “U.S. Looks to Allay European Fears of a Subsidy War”, *The New York Times*, 31 de octubre de 2023, disponible en <https://www.nytimes.com/2023/10/31/us/politics/us-europe-subsidies.html>

¹⁰³ CAMUT, Nicolás, “Right wing set for big gains in 2024 EU election, polling shows”, *Politico.eu*, 9 de Agosto de 2023, disponible en <https://www.politico.eu/article/european-election-2024-polls-right-wing-big-gains/>

presidente de Estados Unidos. Una victoria de Trump devolvería de nuevo el debate sobre la autonomía estratégica al centro de la agenda, pero no está tan claro que lo lleve más allá de una nueva acentuación de las divisiones entre líderes y Estados europeos, como ya sucedió en 2016-2020.

3.4 El debate sobre la posición europea en relación a la República Popular China

El cuarto asunto principal y uno de los más reivindicados por aquellos que sostienen la defensa de la autonomía estratégica es el de la actitud europea ante el ascenso de China.

Este es uno de los asuntos clave de mayor relevancia para la política internacional actual. Se ha escrito sobre sus efectos para el futuro del sistema internacional y generado un debate entre diferentes corrientes ideológicas sobre sus implicaciones para la primacía estadounidense e incluso el orden “liberal” internacional. En especial autores estadounidenses como John Mearsheimer, John Ikenberry o Graham Allison se han pronunciado al respecto. También se ha situado como la principal prioridad estratégica de la política exterior estadounidense.¹⁰⁴

En el ámbito europeo, el debate ha sido en cambio sobre la posición que los Estados europeos y la propia Unión Europea en su conjunto debería adoptar frente a este hecho. Los defensores de la relación transatlántica promoverían un mayor alineamiento europeo con Estados Unidos en tanto que los defensores de la autonomía estratégica sostendrían que los europeos deberían plantear un enfoque diferenciado acorde con sus intereses y sin dejarse arrastrar a esta rivalidad que, presumiblemente, marcará las próximas décadas. Los más pragmáticos reconocerían que, cuanto menos, esta relación podría ser simétrica y equivalente a la que mantiene con Estados Unidos, a la que sí unirían ciertos valores y

¹⁰⁴ MEARSHEIMER, John J., *The Tragedy of Great Power Politics*, Ed. Norton, Nueva York, 2014, ps. 360-410. ALLISON, Graham, *Destined for War. Can American And China Escape Thucydide's Trap?*, Ed. Scribner, Nueva York, 2018. IKENBERRY, John G., *Liberal Leviathan*, Ed. Princeton University Press, Princeton, 2011, Princeton NJ., ps. 342-348. CASA BLANCA, “National Security Strategy”, octubre de 2022, p.8, disponible en <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>

una misma forma de gobierno además de ciertos intereses comunes en materia de seguridad.¹⁰⁵

La propia posición europea también habría ido experimentando un cambio relativo desde una posición de mayor ingenuidad o complacencia, en especial marcada por el interés de Estados como Alemania, Francia, Italia o España por incrementar sus lazos comerciales con la potencia asiática, al reconocimiento de mayores implicaciones para la seguridad derivadas del dominio de nuevas tecnologías como el 5-G o el apoyo concedido a Rusia durante el conflicto de Ucrania. En el conocido documento publicado en 2019 sobre las relaciones europeas con China, la Comisión Europea definía a este actor como “socio para la cooperación”, “socio en las negociaciones” y “rival sistémico” según el ámbito. Este último calificativo era mencionado de manera especial en ámbitos como el de la forma de gobierno y los valores, donde la posición de China por su propia naturaleza es muy diferente a la europea. Y el discurso de algunos de sus principales líderes se ha endurecido, aunque no necesariamente de forma coherente.¹⁰⁶

En realidad este discurso no hace sino reflejar las importantes diferencias entre los países europeos en lo que respecta a su relación con China. Incluso países tan alineados con la relación transatlántica como Polonia, favorecieron la política de inversiones china, e Italia formó parte temporalmente del proyecto *One Belt. One Road* hasta que la primera ministra Giorgia Meloni decidió abandonarlo. Con el estallido de la Guerra de Ucrania, la posición europea hacia China parece haberse endurecido y se ha criticado la asistencia concedida en materia militar, la política comercial discriminatoria hacia las empresas

¹⁰⁵ BARRE, Nicolas, “Emmanuel Macron : « L'autonomie stratégique doit être le combat de l'Europe », Les Echos, 9 de abril de 2023, disponible en <https://www.lesechos.fr/monde/enjeux-internationaux/emmanuel-macron-lautonomie-strategique-doit-etre-le-combat-de-leurope-1933493>
BORRELL, Josep, “China, Estados Unidos y nosotros”, *Servicio Europeo de Acción Exterior*, 31 de julio de 2020, disponible en https://www.eeas.europa.eu/eeas/china-estados-unidos-y-nosotros_es

¹⁰⁶ COMISIÓN EUROPEA, “EU-China. A Strategic Outlook”, de marzo de 2019, disponible en <https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>
VON DER LEYEN, Ursula, “Speech by President von der Leyen on EU-China relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre”, *Comisión Europea*, 30 de marzo de 2023, disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_2063

europeas e incluso se ha solicitado que este actor utilice su influencia sobre Rusia para poner fin al conflicto en Ucrania.¹⁰⁷

Con todo, los vaivenes estratégicos europeos no parecen haber desaparecido a raíz de las declaraciones del Alto Representante en su visita a China en octubre de 2023, donde si bien calificó a China como “rival” en lo que respecta a que tienen sistemas socio-políticos distintos, sostuvo que no por ello son “enemigos”. Posición que acompaña a una relativa suavización del discurso por parte de la Administración Biden.¹⁰⁸

Estos vaivenes y dudas no constituyen un factor particularmente estimulante en un sistema internacional que se guiará por la rivalidad entre grandes potencias durante las próximas décadas. Cualquier paso hacia una posible autonomía estratégica debería partir de este hecho, así como de una reflexión realista sobre los límites de un posible acercamiento a la potencia asiática y de las implicaciones también sistémicas y no solo economicistas y cortoplacistas sobre un sistema internacional donde China fuese el actor hegemónico en lugar de Estados Unidos y el encaje que una organización internacional como la Unión Europea puede tener en ella.

Hasta este momento esa reflexión no se ha dado, mostrando de nuevo los límites importantes del desarrollo de una posición común hacia el tema clave de las Relaciones Internacionales del presente y futuro.

IV. CONCLUSIONES

¹⁰⁷ BACHULSKA, Alijca, “Beyond Business as Usual: A China Strategy for Poland”, *European Council on Foreign Relations*, 4 de diciembre de 2023, disponible en <https://ecfr.eu/article/beyond-business-as-usual-a-china-strategy-for-poland/> PACHECO PARDO, Ramón y de Esperanza Picardo, Cristina, “¿Rivalidad, competencia o cooperación? El futuro de la relación China-EEUU-UE”, *Cidob*, septiembre de 2022, disponible en https://www.cidob.org/es/articulos/anuario_internacional_cidob/2022/rivalidad_competencia_o_cooperacion_el_futuro_de_la_relacion_china_eeuu_ue

¹⁰⁸ BORRELL, Josep, “EU-China Summit - Of Rivalry and Partnership”, *Servicio Europeo de Acción Exterior*, 12 de diciembre de 2023, disponible en https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-china-summit-rivalry-and-partnership_en

El debate sobre la autonomía estratégica europea está intrínsecamente ligado a las aspiraciones europeas de convertirse en un actor de relevancia en el ámbito político y de seguridad internacional. Esta propuesta no ha estado exenta de controversia por las potenciales implicaciones que podría tener para la relación transatlántica, punto vital para la seguridad nacional de gran parte de los Estados que componen la Unión Europea, generando importantes divergencias entre los Estados miembros.

Tal y como se ha expuesto, la autonomía estratégica sigue siendo más una aspiración retórica que una realidad tangible. El concepto no ha sido definido de manera clara, con las consiguientes dificultades para su operacionalización, es interpretado de maneras diferentes por los actores que componen la Unión y no constituye, por tanto, una base sólida sobre la que construir una visión estratégica que refuerce el rol global de la Unión Europea. Y todo ello sin entrar en datos materiales sobre capacidades industriales o recursos para la defensa, que obligan a plantear que, en cualquier escenario realista de futuro, la relación transatlántica y el rol de Estados Unidos como garante del equilibrio de poder regional, es difícilmente sustituible.

Los ejemplos expuestos, además, constatan la ausencia de una posición exterior común que pueda respaldar una política exterior seria y coherente. Si bien en Ucrania inicialmente se alcanzó una suerte de consenso de mínimos, este se ha ido quebrando a medida que el conflicto ha avanzado. En el caso de Gaza, las discrepancias fueron aún más evidentes y radicales. Dentro de la Unión pueden encontrarse desde posiciones aún más pro-israelíes que las estadounidenses hasta defensores de la causa palestina. Además, las divergencias al respecto de este conflicto en concreto, no responden tanto a estrategias o intereses nacionales como a cuestiones marcadamente ideológicas, por lo que el posicionamiento puede variar radicalmente en función de quien ostente el poder (excepto en Alemania, dónde por cuestiones obvias hay un consenso pro-israelí generalizado). La baja importancia estratégica de este conflicto para la UE en términos de seguridad es lo que permite que las valoraciones de corte ideológico marquen esta cuestión en gran medida. Lo contrario se puede observar respecto a la guerra de Ucrania, cuyo impacto para la seguridad nacional de algunos de los Estados que la componen es claro, y dónde se puede ver claramente como los posicionamientos responden a este tipo de cálculos.

Los defensores de la autonomía estratégica probablemente relancen su causa en caso de una victoria de Donald Trump en noviembre de 2024, pero este planteamiento oportunista obvia la ausencia de un debate serio sobre las implicaciones del personalismo en la relación transatlántica e invisibiliza que las divisiones europeas y el auge del populismo, cuanto menos, es igual de relevante en el escenario europeo que en el espacio atlántico o en el propio Estados Unidos. También exagera la radicalidad de unos cambios, que nunca se concretaron en el primer mandato.

La ausencia de un debate serio, más allá de las implicaciones comerciales y cortoplacistas sobre el ascenso de China a nivel sistémico, también minan las aspiraciones de la Unión Europea por convertirse en un actor relevante en el sistema internacional.

En definitiva, la autonomía estratégica parece resultar más una aspiración retórica de los líderes europeos que una realidad tangible que pueda guiar el futuro de su política internacional. Cualquier desarrollo en este sentido debería abordar un debate estratégico amparado en una visión sistémica pero realista, de lo que realmente este actor y los Estados que lo componen pueden y están dispuestos a ofrecer a la luz no solo de los recursos disponibles sino de la diferencia de visiones e intereses, a efectos de desarrollo de esta como catalizador de capacidades propias. El planteamiento reciente de visiones más complementarias con la relación transatlántica que excluyentes es un buen punto de partida, pero no resulta suficiente.

Hasta que este ejercicio estratégico se haya realizado resulta del todo punto inútil la incorporación de este concepto a sus propios documentos estratégicos, como ha pasado en el caso de la propia España. Sería más interesante, en preparación de ese ejercicio de reflexión colectivo, centrarse en el incremento de sus propias capacidades y plantearse el desarrollo de una autonomía estratégica nacional como contribución en capacidades a sus aliados y defensa al mismo tiempo de sus intereses propios.