

Global Policy Perspective Report

La UE en el Gran Juego del siglo XXI

GD (R) Jesús Argumosa Pila

Published by Chair for Strategic Studies at the European Institute of
International Studies Press Salamanca-Stockholm
1 de septiembre de 2022

INDICE

Introducción	3
La Autonomía Estratégica	5
La Brújula Estratégica	6
El Gran Juego del siglo XXI	8
. Instrumento político	9
. Instrumento económico	10
. Instrumento tecnológico	11
. Instrumento militar	12
. Instrumento energético	13
Últimas consideraciones	14
. Apoyo a Ucrania y al pueblo ucraniano	15
. Acuerdo nuclear con Irán	15
. La UE y la OTAN	16
Conclusiones	17
Referencias	20

La UE en el Gran Juego del siglo XXI

Introducción

La invasión rusa de Ucrania, el pasado 24 de febrero, ha producido un cambio sustancial en el panorama geopolítico actual caracterizado por la competencia geoestratégica entre las potencias de primer y de segundo orden, por la incertidumbre e inestabilidad en el sistema de seguridad mundial, así como por el futuro de la globalización que, en algunos casos, está originando resultados no deseados que pueden conducir a situaciones de reorientación en la deslocalización de importantes empresas mundiales con un gran impacto en la geoconomía y prosperidad internacional.

La guerra en Ucrania ha transformado radicalmente a la Unión Europea. Alemania ha aumentado considerablemente su presupuesto de defensa y ha dejado atrás su negativa a la implicación militar en el exterior con el envío de armamento pesado a Ucrania. Suecia y Finlandia han solicitado entrar en la OTAN, abandonando su política de neutralidad, y Dinamarca ha decidido, en un cambio drástico, acabar con la exención, que se había autoimpuesto, de mantenerse al margen de la defensa europea.

El orden geopolítico actual está en crisis ya que no hay claras referencias de quién lo puede liderar. Estados Unidos que ha liderado la geopolítica del poder desde la II GM, estableciendo las normas que lo han regulado, ahora se encuentra en una grave crisis política interna que le impide ser capaz de crear y mantener un orden global sólido y creíble, China prefiere dedicarse a controlar la región Asia-Pacífico, Rusia no dispone de los suficientes recursos para ejercerlo y a la UE aparentemente le falta credibilidad, cohesión y voluntad, aparte de que carece de unidad de criterios.

La guerra ha vuelto. Durante los últimos 30 años Occidente se ha dedicado, fundamentalmente, a tratar y realizar todo tipo de misiones y operaciones de mantenimiento de paz en las que las exigencias bélicas han sido de baja intensidad, la mayor parte de ellas intraestatales. Pero la guerra en Ucrania nos ha situado en la cruda realidad de una guerra de alta intensidad entre Estados, es decir, interestatal.

El desenlace de la guerra depende de una multitud de factores, algunos de ellos impredecibles. La batalla que se libra en la región de Donbás, por ejemplo, responde a una guerra de atrición, el frente es prácticamente estático, un enorme número de muertes y gran cantidad de bombardeos de artillería y de misiles. Mientras Rusia se recupera en personal y en armamento, muy antiguo después de haber perdido el más moderno, las posiciones defensivas ucranianas están fortificadas desde 2014 y no resulta nada fácil penetrar y dominarlas.

Gran parte de la Infraestructura de Ucrania está destrozada, principalmente, la situada al este del río Dnieper. De acuerdo con el primer ministro ucraniano Denys Shmyhal, en la Conferencia de Lugano del 3 y 4 de julio pasado, ante representantes de unos 40 estados y 15 organizaciones internacionales, países aliados y sector privado, se necesitarán 750.000 millones de dólares para la reconstrucción de Ucrania. En el día de hoy, algo más del 20% del territorio ucraniano - unos 125.000 km² - está ocupado por las fuerzas rusas. España estuvo representada por la SECI.

Los siete principios consagrados en la Declaración de Lugano abarcan los temas de la reforma, la asociación, la transparencia, la participación, la igualdad, la sostenibilidad y el compromiso de los actores nacionales e internacionales. También se apuntó en dicha Conferencia que la reconstrucción se haría incluso durante el conflicto. Para ello, es preciso establecer las condiciones de seguridad requeridas y ello solo lo pueden hacer unas fuerzas militares, como ya se ha hecho en otros conflictos.

La duración de la guerra en Ucrania llegará, al menos, hasta finales de año, cuando cada una de las partes crea que dispone de una importante posición de fuerza basada en la correspondiente ventaja estratégica como para pensar que, acudiendo a una negociación, posterior a un alto el fuego, pueda ser capaz de salir victoriosa. Por un lado, Ucrania espera recibir el suficiente apoyo en armamento en tiempo oportuno que le permita alcanzar la victoria. Por otro, Rusia espera obtener los recursos necesarios y suficientes para conseguir ganar esta guerra.

A pesar de que a primeros de julio, con la conquista rusa de la ciudad de Severodonetsk, parecía que la guerra se decantaba a favor de Moscú, con la llegada de armamento moderno occidental a lo largo del mes de julio y agosto como puede ser los obuses alemanes PzH2000, los franceses Caesar, los polacos AHS Krab o los estadounidenses M777 junto con los sistemas de cohetes HIMARS y de lanzacohetes múltiples Mars II, estadounidense y alemán, respectivamente, la ofensiva rusa se había estancado y perdía una parte importante de su potencia de combate.

Tan solo dos meses después, a últimos de agosto, la contienda tiende de nuevo al equilibrio entre los dos bandos toda vez que las fuerzas militares de Ucrania han logrado realizar una contraofensiva en el frente sur con el objetivo de reconquistar la ciudad de Jerson y recuperar gran parte del territorio de la provincia del mismo nombre que la ciudad, que está ocupado por fuerzas militares rusas, al mismo tiempo que se han efectuado contraataques en la provincia de Jarkov, en el nordeste del país, reconquistando parte del terreno perdido desde la invasión. Lo más relevante en el momento actual es el cambio de estrategia de Ucrania que ha pasado de ser defensiva. hasta primeros de agosto, a adoptar una actitud ofensiva desde entonces.

Es cierto que un poder nuclear no puede perder una guerra que libere su territorio, - los casos de Vietnam y Afganistán, por ejemplo, fueron intervenciones militares, de carácter geoestratégico de ambas potencias nucleares sin que afectara a su propio territorio -. Tampoco la puede perder

Occidente. Y el gran dilema consiste en conocer quién aguantará más, el apoyo occidental con armamento moderno a Ucrania, o la capacidad de Rusia para disponer de los suficientes recursos en armamento y material para resistir en esta guerra de desgaste. Incluso asumiendo la opción del empleo del arma nuclear.

La Autonomía Estratégica

Desde hace tiempo hay un profundo debate en las instituciones de la Unión Europea, en sus países y en muchos medios de comunicación sobre la autonomía estratégica europea no solamente acerca de su significado y contenido sino también de la oportunidad o necesidad de disponer de la misma, especialmente a partir de la designación de Joe Biden como presidente de Estados Unidos y de la nueva interpretación del vínculo transatlántico después de la presidencia de Donald Trump.

Decía Joseph Borrel, Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad/ Vicepresidente de la Comisión Europea, en diciembre de 2020, que lo más próximo a una definición de la autonomía estratégica figura en las Conclusiones del Consejo de noviembre de 2016. Desde entonces aparece la expresión “capacidad para actuar de manera autónoma cuando y donde sea necesario y con los socios siempre que sea posible”. Y este concepto ha sido reiterado por el Consejo de 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020. También ha sido adoptado en la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) y en el Reglamento sobre el Fondo Europeo de Defensa (FED)¹. Como se ve, responde a una definición del concepto muy general y lasa.

Javier Solana, ex Alto Representante del Consejo de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE (1995-1999), en un artículo publicado en el diario El País, el 31-03-21, en relación con la autonomía estratégica y en aras de facilitar los consensos, señalaba que tal vez convenía resaltar menos el término en sí, e incidir en los dos grandes axiomas que pretende sintetizar. Por un lado, la cooperación multilateral como eje irrenunciable de la proyección exterior de la UE y, por otro, que la Unión debe tener la voluntad y la capacidad de fijar sus prioridades y desempeñarse de forma autosuficiente.

Lo cierto es que nunca se ha definido cuál es el significado de la autonomía estratégica de la UE, existiendo diversas interpretaciones. A los efectos de este ensayo, una aproximación a dicho término sería esta: “la plena capacidad de la UE de disponer de los medios necesarios para garantizar sus intereses y lograr sus objetivos en el tablero internacional, a través de sus instituciones y corporaciones, actuando de forma independiente en cooperación con sus socios cuando sea posible y sola si es necesario”.

En el campo de la seguridad y defensa, la plena autonomía e independencia de la Unión Europea ha estado siempre condicionada por dos importantes escollos. Por un lado, debido a la falta de capacidades militares para operar en

¹ Texto originalmente publicado el 3/12/2020 en el [Blog del AR/VP, Servicio Europeo de Acción Exterior \(SEAE\)](#).

escenarios de conflicto de alta intensidad en que depende del apoyo de Estados Unidos y, por otro, por la diferente forma de percibir las amenazas y desafíos de los distintos países miembros que dificulta gravemente la toma de decisiones en la Unión al objeto de actuar con una sola voz y conseguir la máxima eficiencia que se le exige a cualquier actor estratégico.

Hasta la invasión rusa de Ucrania, en la Unión Europea había dos posturas acerca de una autonomía estratégica. De una parte, se hallaban los partidarios de dicha autonomía cuyo impulsor ha sido Francia en los últimos años. De otra parte, se encontraban los atlantistas europeos que ponían en cuestión esta autonomía estratégica a la que calificaban como peligrosa y alejada de la realidad. Estos abogaban por un reforzamiento de la Alianza con Estados Unidos como la mejor defensa de los intereses europeos. Alemania era la promotora de esta tendencia.

En el momento que se escriben estas líneas, al final del mes de agosto, la guerra de Ucrania ha permitido modular ambas posiciones en busca de una única, lógica y razonada postura común. La guerra ha permitido que hayan ocurrido, fundamentalmente, tres importantes hechos: a) unir a la Unión Europea en la respuesta, como un actor único, ante la invasión rusa de Ucrania; b) el firme y decisivo apoyo estadounidense a la defensa de la UE, materializado en un apoyo total a la defensa de Ucrania; y c) la actuación en común en todo tipo de decisiones entre Estados Unidos y la Unión Europea, reforzando fuertemente el vínculo transatlántico.

De todas formas, aunque la autonomía estratégica suele vincularse con la seguridad y defensa, en realidad va mucho más allá como se ha visto más arriba en la aproximación a su definición. Es verdad que, hasta el inicio de la guerra en Ucrania, las capacidades diplomáticas, económicas y tecnológicas (poder blando), entre otras, eran las medidas habituales que se tomaban, pero también es cierto que, desde entonces, las capacidades militares (poder duro) se han vuelto cada vez más relevantes. A mayor abundamiento, en la actual y previsible situación internacional de inestabilidad, incertidumbre y complejidad, muchos países están aumentando su gasto en defensa para la adquisición de capacidades militares.

La Brújula Estratégica

Apenas un mes después de la invasión rusa de Ucrania, el 21 de marzo de este año, el Consejo de la Unión Europea aprobó el documento denominado *la Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa: por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales*.

En el texto de dicho documento se señala, por una parte, que la Brújula Estratégica dota a la Unión Europea de un ambicioso plan de acción para reforzar la política de seguridad y defensa de la UE hasta el año 2030 y, por otra, que robustecerá la autonomía estratégica de la UE y su capacidad para trabajar con sus socios a fin de proteger sus valores e intereses.

En otra parte del documento se afirma que, partiendo de la base de que la fuerza de la Unión descansa en la unidad, en la solidaridad y en la determinación, el objetivo de la Brújula Estratégica consiste en convertir a la UE en un proveedor de seguridad más fuerte y capaz que cobra especial importancia en un momento en que la guerra ha regresado a Europa, con la agresión no provocada e injustificada de Rusia contra Ucrania.

A mayor abundamiento, también se indica en el documento que *una Unión más fuerte y capaz en materia de seguridad y defensa contribuirá positivamente a la seguridad transatlántica y mundial de forma complementaria a la OTAN, que sigue siendo la base de la defensa colectiva de sus miembros. También reforzará el apoyo al orden mundial basado en normas, con las Naciones Unidas como eje central*².

El documento contiene un conjunto de medidas a tomar en el nuevo escenario estratégico junto a una serie de objetivos a cumplir en un calendario que se extiende hasta el año 2030. Por otra parte, el documento es apoyado mayoritariamente por todos los países europeos, situación muy distinta al documento la Estrategia Global de la UE, de 2016, que tuvo muy poca aceptación entre los miembros comunitarios.

En dicha Estrategia Global se destacaba la solidaridad, la unidad y la ambición que en ese momento eran más esenciales que nunca. En la tercera década del siglo XXI es preciso reforzar nuestra aptitud para contribuir a la paz y a la seguridad de nuestro continente, dar respuestas a los conflictos y crisis exteriores, desarrollar las capacidades de los socios y proteger a la UE y a sus ciudadanos.

La Brújula Estratégica abarca todos los aspectos de la política de seguridad y defensa y se articula, de forma esquemática, en los cuatro pilares siguientes: actuar, garantizar la seguridad, invertir y trabajar de manera asociativa.

En el primer pilar, la UE, para ser capaz de actuar con rapidez y firmeza, cada vez que se produzca una crisis, entre otras medidas, creará una Capacidad de Despliegue Rápido de la UE de hasta 5.000 militares; tendrá la capacidad de desplegar una misión civil de la PCSD (Política Común de Seguridad y Defensa) con 200 expertos plenamente equipados en un plazo de 30 días; o llevará a cabo periódicamente ejercicios reales en tierra y en el mar utilizando todas las posibilidades que ofrezca el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz.

En el segundo pilar, con el fin de mejorar su capacidad de anticipación, disuasión y respuesta ante las amenazas y desafíos existentes, como más relevante, la Unión Europea impulsará las capacidades de análisis de inteligencia; desarrollará un conjunto de instrumentos y equipos de respuesta contra las amenazas híbridas; seguirá desarrollando el conjunto de instrumentos de ciberdiplomacia y establecerá una política de ciberdefensa de la UE; elaborará una estrategia espacial de la UE para la seguridad y la

² <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/es/pdf>

defensa al mismo tiempo que reforzará el papel de la Unión Europea en el ámbito de la seguridad marítima.

En el tercer pilar, en el que los Estados miembros se han comprometido a incrementar sustancialmente su gasto de defensa y a reforzar la base tecnológica e industrial de la defensa europea, la UE analizará los objetivos nacionales en relación con el incremento y optimización del gasto de defensa; ofrecerá nuevos incentivos para fomentar la participación de los Estados miembros en proyectos colaborativos de desarrollo de capacidades y para la inversión conjunta; o impulsará la innovación tecnológica en el ámbito de la defensa para subsanar las carencias estratégicas y reducir la dependencia tecnológica e industrial.

Por último, la Unión Europea, en el cuarto pilar, con el que hacer frente a las amenazas y retos comunes, reforzará la cooperación con socios estratégicos como la OTAN, Naciones Unidas y los socios regionales como la OSCE, Reino Unido, la Unión Africana y la ASEAN; desarrollará asociaciones bilaterales más adaptadas con países y socios estratégicos como Estados Unidos, Canadá, Noruega, el Reino Unido o Japón; desarrollará asociaciones adaptadas con los Balcanes Occidentales, la vecindad oriental y mediterránea, África, Asia y América Latina mediante el refuerzo del diálogo y la cooperación y el fomento de la participación en misiones de la PCSD.

Aunque todas estas intenciones se señalan en la Brújula Estratégica, y muchas de ellas ya estaban incluidas en la Estrategia Global 2016, lo cierto es que resulta necesario intensificarlas para reforzar el papel de la UE en el ámbito de seguridad y defensa, precisamente en un momento en que la actual y previsible situación estratégica regional e internacional nos obliga a actuar con más urgencia, eficiencia, determinación y con la máxima solidaridad en caso de agresión contra uno de nosotros.

Sin embargo, para ser realistas y con independencia de las amplias y profundas medidas y objetivos que se señalan en la Brújula Estratégica, la amarga realidad de la evolución de la política de seguridad y defensa de la UE nos indica que todo ello es necesario tomarlo con las debidas cautelas. Lo digo porque una cosa es planear y otra cosa muy distinta es ejecutar. Y esta diferencia sobrevuela continuamente por la Unión Europea.

También es verdad que la situación actual protagonizada por la invasión rusa de Ucrania exige tomar unas decisiones importantes y en unos plazos de tiempo no muy largos en la disciplina de seguridad y defensa al objeto de que la UE disponga de las necesarias capacidades militares para hacer frente a las amenazas y riesgos actuales y previsibles que aparecen en el incierto, complejo e impredecible futuro entorno estratégico.

El Gran Juego del siglo XXI

Llegados a este punto y admitiendo que el documento de la Brújula Estratégica es muy completo, incluyendo la mayor parte de las medidas y sus correspondientes objetivos a cumplimentar, en el campo de la seguridad y la

defensa en esta década y mirando ya a la próxima, conviene concentrarse en el campo de la geopolítica del poder - lenguaje del poder diría Joseph Borrel - donde la Unión Europea actualmente adolece de grandes carencias.

Siguiendo la terminología de Joseph Nye, el poder se puede contemplar desde tres perspectivas. Una es el *poder blando* que es aquel que utiliza una gama de herramientas a nuestra disposición ya sean políticas, diplomáticas, económicas, tecnológicas o culturales. Otra es el *poder duro* cuando se usan, fundamentalmente, herramientas militares. Por último, se define como *poder inteligente* la capacidad de combinar poder duro y poder blando para lograr una estrategia vencedora.

Hasta ahora la Unión Europea se ha caracterizado por el uso del poder blando, en cuyo campo tiene una clara ventaja frente a otros actores estratégicos. Este concepto, habitualmente, se aplica cuando se participa en misiones y operaciones de baja intensidad. Sin embargo, cuando se participa en operaciones de alta intensidad se emplea el poder duro. La Unión Europea si quiere estar en la geopolítica del poder tiene que acostumbrarse a utilizar el poder duro. Sin olvidarse que el mejor y más eficiente uso del poder para la UE sería el poder inteligente.

Sentadas estas meditaciones, una de las más importantes actividades de la Unión Europea consiste en participar en la geopolítica del poder como actor estratégico global donde debe competir con los otros tres actores estratégicos mundiales que pueden ser los líderes en el previsible dominio de la geopolítica internacional y que son Estados Unidos, China y Rusia, cada uno con sus propias características.

El Gran Juego fue una expresión utilizada en las relaciones de poder, durante el siglo XIX, para describir la rivalidad existente entre el Imperio ruso y el Imperio británico en su lucha por el control de Asia Central y el Cáucaso. El Imperio británico buscaba expandir su control sobre la India, así como proteger sus intereses en el área mientras que el Imperio ruso quería un acceso al Océano Índico y a las riquezas minerales de Asia Central. En el siglo XXI, el Gran Juego se mide en la rivalidad estratégica entre cuatro grandes jugadores geopolíticos, la Unión Europea, Estados Unidos, China y Rusia por liderar la geopolítica mundial estableciendo un nuevo orden planetario. Entonces, el Gran Juego era regional, hoy se juega en el tablero mundial.

Para ello, un jugador estratégico debe tener a su disposición cinco instrumentos fundamentales de empleo en el campo de juego geopolítico: político, económico, tecnológico, energético y militar. Veamos como utilizan estas herramientas cada uno de los jugadores estratégicos, comparando e interrelacionando su actuación con sus posibilidades actuales y previsibles.

Instrumento político

En este instrumento la UE, partiendo de su reconocido poder comercial y normativo, tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos. Los valores de la Unión son el respeto de la dignidad humana, la

libertad, la democracia y el estado de derecho. Tiene como prioridades proteger a los ciudadanos y las libertades, desarrollar una base económica sólida y dinámica, construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social y promover los intereses y valores europeos en el mundo.

Estados Unidos pretende introducir la diplomacia como centro de su política exterior, recuperar su liderazgo internacional, salvaguardar sus intereses nacionales, proteger al pueblo estadounidense, expandir la prosperidad del país, impulsar y defender la democracia en el mundo, así como dar forma a nuevas normas y acuerdos globales que promuevan los valores universales de la comunidad mundial.

En el caso de la política de China, su gobierno ha apostado por trabajar con otros países para construir una comunidad global con un futuro compartido y para contribuir a la paz y al desarrollo de la humanidad, implementar la doctrina del socialismo con características chinas en la nueva era y dar más protagonismo e impulsar la política exterior, especialmente potenciando las misiones de sus Fuerzas Armadas para ganar una guerra en cualquier parte del mundo. No se debe olvidar que fuera de Asia-Pacífico, China ejerce una creciente proyección geoestratégica utilizando el *poder blando*.

En cuanto a Rusia, desde que su presidente, Vladimir Putin, alcanza la presidencia del país se escalona en tres diferentes planos. El primero, que parte de una asumida herencia soviética, es el plano de la visión conservadora. El segundo corresponde a la teoría de la “via rusa”: defender a Rusia contra un Occidente agresivo y declarar con rotundidad su derecho a un camino propio. El tercero, un sueño imperial inspirado en los pensadores euroasiáticos. Putin ha estado jugando en dichos tres planos, unas veces integrándolos y otras llevándolos por caminos separados. La invasión de Ucrania responde al planteamiento del último plano³.

En concreto, al contemplar globalmente a los cuatro jugadores, todos ellos tienen su propia visión del mundo. Cada uno de ellos pretende participar en el establecimiento de una posible estructura de geopolítica internacional de acuerdo con sus planteamientos políticos. Dos jugadores parten de una visión democrática y los otros dos de una visión autoritaria.

Instrumento económico

Es cierto que el tamaño de la economía mundial representada por Estados Unidos, la Unión Europea y sus aliados es el doble de la de China y Rusia juntas, pero también es verdad que se necesitan unas mejores relaciones con India, donde Estados Unidos puede conseguirlas a través del marco diplomático del QUAD, un agrupamiento informal de cuatro países para la seguridad que también incluye a Japón y a Australia.

En estos momentos, a la UE se le presentan tres acontecimientos muy preocupantes para su futuro económico: la reducción del suministro de gas por

³ <https://www.ieceiweb.eu/wp-content/uploads/2020/05/EIIS-GLOBAL-POLICY-REPORT-RUSIA.pdf>

parte de Rusia y su consecuente encarecimiento; las elecciones en Italia el próximo mes de septiembre donde puede alcanzar el poder la extrema derecha; y, la elección del nuevo líder conservador en el Reino Unido que posiblemente reorientará el proceso de negociación del Brexit por territorio desconocido.

En Estados Unidos, las elecciones de medio mandato el próximo mes de noviembre en las que se eligen 435 escaños del Congreso y un tercio del centenar de senadores pueden poner en cuestión el renovado liderazgo internacional de Biden, en el caso de que triunfen los republicanos y bloqueen todas las políticas del actual presidente el resto de su mandato.

La economía de China está dando signos de ralentización debido a la crisis del sector inmobiliario - se ha producido una quiebra en este sector por el impago este verano de 14.000 millones de dólares - y a la caída de ventas de sus empresas promotoras en un 47% respecto al año pasado. Shanghai ha estado dos meses confinada para contener un brote de COVID-19 lo que afectó a la cadena de suministros y provocó cierres de fábricas. Se prevé que el crecimiento del PIB chino en 2022 sea alrededor del 4%, hecho que no ocurría desde 1989, en los sucesos de la plaza de Tiananmen. Todo ello preocupa de cara a la reelección de su presidente, Xi Jinping, para un tercer mandato de 5 años en el XX Congreso del PCCh que se celebrará en el segundo semestre de este año.

En Rusia, su economía se contrajo un 4,9% en junio. En abril, el Banco Mundial pronosticó una recesión en Rusia, en 2022, del 11.2%. El banco central ruso, en línea con otras instituciones, espera un retroceso del PIB este año del 7,9%. Según un estudio publicado por la Universidad de la Politécnica Federal de Zurich, en Suiza “no hay ningún sector de la economía rusa que no esté sufriendo por la escasez de recambios, componentes y servicios”.

Siendo cierto que la economía es la gran baza de la Unión Europea, como síntesis del instrumento económico se puede decir que los cuatro jugadores están sufriendo dificultades económicas, especialmente a consecuencia de la guerra en Ucrania, con independencia de otros factores como la pandemia COVID-19 que aún está produciendo graves obstáculos en la evolución natural de la economía.

Instrumento tecnológico

En líneas generales, cuando tratamos el elemento de la tecnología enseguida pensamos en la tradicional ventaja tecnológica occidental, especialmente de Estados Unidos que dispone de los ordenadores más rápidos del mundo, de los aviones de combate más eficientes o de los robots más capacitados. Pero también es necesario tener presente que China es líder en la inteligencia artificial, en semiconductores y en vehículos eléctricos. Mientras tanto, Rusia y la Unión Europea quedan en un segundo plano.

Por otra parte, hoy en día existe una competencia entre los cuatro jugadores para ver quién consigue la supremacía en el desarrollo y empleo de las nuevas

tecnologías o las tecnologías emergentes ya que constituyen una fuente de poder que proporciona una importante ventaja estratégica cuando se usan en diferentes disciplinas civiles y militares.

Entre ellas, destacan por su importancia la inteligencia artificial (AI), el Big Data, la computación cuántica, las redes 5G, internet de las cosas, la robótica, los misiles supersónicos, la realidad aumentada, la tecnología aumentada, la ciberseguridad o el metaverso, cuando se garantice y consolide su empleo eficiente.

En este Gran Juego del siglo XXI, los cuatro jugadores tratados tienen importantes programas de inversión y desarrollo en el campo de las nuevas tecnologías. También en este campo Estados Unidos y China son los dos actores líderes en este instrumento mientras que tanto la Unión Europea como Rusia se hallan en un segundo nivel.

Se puede afirmar que el campo de las tecnologías emergentes, especialmente el internet de las cosas y la inteligencia artificial, están determinando las necesidades que darán lugar a la hegemonía geopolítica internacional en los próximos años. Influirá poderosamente en las relaciones de poder interestatales, particularmente las referidas a las actuales y previsibles existentes entre Estados Unidos y China. Con mucha probabilidad, el dominio de la tecnología transformará sustancialmente las relaciones chino-estadounidenses añadiendo un elemento de complejidad, incertidumbre e inestabilidad a las mismas. Sin duda, esta situación afectará a la seguridad internacional.

En este instrumento, ya sea en las tecnologías tradicionales o ya sea en las tecnologías emergentes, la Unión Europea tiene que realizar un esfuerzo considerable para situarse cerca del nivel de sus competidores. Para ello, debe realizar una fuerte inversión aprovechando su importante Fondo Europeo de Defensa que incorpora un alto valor añadido a la base tecnológica e industrial de la Defensa Europea.

Instrumento militar

En el gasto militar de 2021, de acuerdo con el SIPRI, Estados Unidos gastó 778.000 millones de dólares, China 252.000 millones, Rusia 61.000 millones y la UE 232.000 millones de dólares. Como se ve, los gastos de la UE son similares a los de China, un tercio de los de Estados Unidos y 4 veces los de Rusia.

De las 10 mayores empresas mundiales vendedoras de armamento, seis (6) son de Estados Unidos, tres (3) de China y una (1) del Reino Unido. Detrás de ellas, y ya dentro de la Unión Europea y a mucha distancia de encuentran Leonardo, de Italia, Airbus (consorcio transeuropeo) y Thales y Dassault Aviation Group, de Francia.

La seguridad y defensa están caminando hacia al alza, fundamentalmente, por la invasión rusa de Ucrania. Es verdad que la retirada de las fuerzas

occidentales de Afganistán, en agosto del año pasado, revigorizó la autonomía estratégica de la UE y la necesidad de desarrollar capacidades europeas propias, pero, también es cierto que la guerra de Ucrania ha impulsado una fuerte tendencia en favor de reforzar la defensa de la Unión Europea. Todo ello, dentro del realineamiento de fuerzas que se está produciendo en el sistema de seguridad internacional.

En el caso de la UE, la fragmentación de los presupuestos, la duplicación de ciertas capacidades militares, la falta o escasez de otras, los problemas de interoperabilidad de un conjunto de sistemas diferentes junto a trayectorias históricas distintas, entre otros factores, impiden que la potencia militar europea disponga del peso y vigor necesario como se podría esperar del gasto militar permitido.

Lo que hace falta en la UE es que la Agencia Europea de Defensa consiga una mejora real de las capacidades que debe pasar forzosamente por una mayor coordinación e integración de los programas militares a salvo de que presenta un déficit en las capacidades de reabastecimiento en vuelo, de vigilancia e inteligencia y de transporte estratégico.

Con independencia de que en el terreno del armamento y material de fuerzas convencionales, los cuatro jugadores disponen de similares características en su eficacia y eficiencia, así como en su preparación y empleo, no ocurre lo mismo con las fuerzas nucleares donde la Unión Europea presenta una especial vulnerabilidad, especialmente desde la ruptura, en el año 2019, del Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (INF) entre Estados Unidos y Rusia.

Instrumento energético

En la actual situación estratégica europea e internacional, la energía ha alcanzado un predominio sustancial que afecta directamente a la estabilidad y seguridad mundial. Cualquier turbulencia en la carencia o falta de energía produce inquietud e incertidumbre que puede desembocar en escenarios prebélicos de difícil control. Especialmente en aquellas sociedades que gozan de una serie de comodidades procedentes de un consumo energético que se ha convertido en habitual.

La UE presenta una notable vulnerabilidad en las importaciones de gas natural. La amenaza de Putin de interrumpir por completo el suministro de gas ha conducido a que la Unión haya alcanzado un compromiso colectivo entre sus miembros para reducir el consumo de gas, con algunas excepciones, en un 15% con objeto de cubrir sus necesidades de almacenamiento de cara al invierno.

Por otra parte, ya ha alcanzado niveles récord de entregas de GNL, procedente de Estados Unidos y está aumentando el volumen de gas procedente de Noruega, estados del Golfo, Argelia o el Mar Caspio, así como de otros países de todo el mundo. Durante el primer semestre de 2022, se han importado 38.000 millones más de metros cúbicos de GNL y de gas de gasoductos no

procedentes de Rusia. Esto ha compensado con creces la reducción de 28.000 millones de metros cúbicos del suministro de gas de gasoducto ruso.

Estados Unidos se ha convertido en el primer productor de hidrocarburos superando a Arabia Saudí y a Rusia. Ello ha originado una menor percepción estadounidense de la seguridad en escenarios conflictivos como Oriente Medio desde donde importaba una importante cantidad de petróleo. Fue una de las razones por las que el expresidente estadounidense, Donald Trump, abandonara prácticamente esta área lo que condujo a dejar un vacío geopolítico que ha sido ocupado, en gran parte, por Rusia.

China también presenta una importante vulnerabilidad en el campo energético ya que, el 70% del petróleo que utiliza el país proviene del extranjero, en especial de zonas conflictivas. El país de la Gran Muralla importó productos básicos energéticos por valor de 366.000 millones de dólares en 2021, un aumento interanual del 50% en gran parte debido a los precios más altos del petróleo y del gas. A nivel nacional, la reducción de la capacidad de extracción del carbón en los últimos años y el fuerte aumento de la demanda en 2021 llevaron a un repunte del precio del carbón que alcanzó su punto máximo en octubre del año pasado⁴.

En cuanto a Rusia, constituye un actor clave en el sistema energético mundial. Es el mayor exportador de petróleo del mundo, con un 8% del mercado global. En el año 2019 suministraba a la UE el 45% del gas natural, el 45% del carbón y el 25% del petróleo. Asimismo, los hidrocarburos conforman el sustento de la economía rusa. En dicho año, los ingresos del petróleo y el gas natural representaron el 40% del presupuesto del país. Por otro lado, en 2021, el petróleo y el gas fueron casi la mitad de las exportaciones totales de bienes del país de los zares.

Con independencia de que la guerra en Ucrania y la consiguiente necesidad de la UE de diversificar y garantizar sus fuentes de energía ante el enfrentamiento con Rusia han acelerado visiblemente una rehabilitación política con actores, cuanto menos cuestionables, como Arabia Saudí y Venezuela, en la actualidad la prioridad más urgente de la Unión Europea consiste en garantizar la seguridad de suministro de gas hasta abril de 2023.

Últimas consideraciones

A salvo de que tanto el COVID-19 como la guerra en Ucrania está reconociendo el bajo predicamento de la UE en la escena internacional, especialmente en África y en Iberoamérica, dos regiones en las que gran parte de sus países se resisten a apoyar y respaldar la ofensiva diplomática de la Unión Europea y Estados Unidos contra Rusia, a consecuencia de su invasión

⁴ <https://elperiodicodelaenergia.com/los-cinco-asuntos-que-dominaran-la-escena-energetica-china-en-2022/>

de Ucrania, cuando no la rechazan abiertamente, en este momento pretendo destacar los asuntos más inmediatos que sitúan a la Unión con un fuerte protagonismo internacional en favor de sus intereses geopolíticos.

Apoyo de la UE a Ucrania y al pueblo ucraniano

Hasta la fecha en que se escriben estas líneas, la UE y sus ciudadanos se han solidarizado y se solidarizan plenamente con Ucrania y su pueblo, adoptando unas medidas concretas para apoyar a Ucrania y a los países vecinos que están ofreciendo protección a las personas que huyen de la guerra. Entre dichas medidas se incluyen las relacionadas a continuación⁵:

- Acogida de refugiados a través del mecanismo de protección temporal
- 348 millones de euros en ayuda humanitaria para Ucrania y Moldavia
- Asistencia material a Ucrania y sus países vecinos a través del Mecanismo de Protección Civil de la UE.
- 20.000 millones de euros para apoyar a los Estados miembros que acogen refugiados.
- 2.200 millones de euros de ayuda macrofinanciera para fomentar la estabilidad.
- 2.500 millones de euros para apoyar a las Fuerzas Armadas de Ucrania.

No cabe duda de que estas medidas llevadas a cabo por la UE, alcanzando una alta integración en diferentes disciplinas, la convierten en un importante actor estratégico en la confrontación de Occidente contra la invasión de Ucrania, por parte de Rusia, sobresaliendo el espectacular grado de unidad, solidaridad y coordinación que se ha conseguido entre sus países miembros, excepto algunos casos muy puntuales.

Acuerdo nuclear con Irán

La Unión Europea, por designación de Naciones Unidas NNU, es el coordinador de las conversaciones entre Irán y los cinco miembros del Consejo de Seguridad - Estados Unidos, China, Rusia, el Reino Unido y Francia - más Alemania, los países que se comprometieron a levantar las sanciones al régimen teocrático en 2015 a cambio de que Teherán renunciara a desarrollar el arma nuclear. La UE está presionando para revitalizar el pacto que el expresidente de Estados Unidos rompió unilateralmente en 2018.

Sobre este segundo acuerdo para reactivar el pacto nuclear con Irán, después de 16 meses de complejas negociaciones, la respuesta del régimen iraní al último texto planteado desde la Unión Europea parece *razonable*, según señalan fuentes europeas.

Para Teherán, el último obstáculo lo constituye la garantía de su continuidad. Piden una salvaguarda para que no ocurra una nueva anulación del acuerdo en función de las impredecibles circunstancias que se puedan introducir desde

⁵ <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-response-ukraine-invasion/>

Estados Unidos en próximas elecciones. Hay que tener en cuenta que los iraníes, entre 2015 y 2018, disfrutaron de una próspera economía sin sanciones.

Queda pendiente la opinión de los otros firmantes del acuerdo nuclear que se aprobó en 2015 - JCPOA, en las siglas en inglés -. En caso de que se renovara dicho pacto sería un alivio para la Unión Europea ya que se eliminarían las tensiones geopolíticas que origina la actual situación de rotura del pacto a lo que se une los elevados precios del combustible. La previsible apertura del mercado de hidrocarburos entre la Unión Europea e Irán también favorecería el nivel de vida de la población iraní, que ha visto reducidas sus rentas en una tercera parte durante la pasada década.

La UE y la OTAN

En la Brújula Estratégica se señala que la Unión Europea está hoy más unida que nunca y que está totalmente comprometida a defender el orden de seguridad europeo en base a que la soberanía, la integridad territorial y la independencia de las fronteras reconocidas internacionalmente deben gozar de pleno respeto. Con el apoyo a Ucrania frente a la agresión militar de Rusia, la UE demuestra una determinación sin precedentes para restablecer la paz en Europa junto con sus socios.

A mayor abundamiento, continúa el texto de la Brújula Estratégica, una Unión más fuerte y capaz en el ámbito de la seguridad y la defensa contribuirá positivamente a la seguridad transatlántica y mundial y complementa a la OTAN, que sigue siendo el pilar de la defensa colectiva de sus miembros. También se cita que la relación transatlántica y la cooperación UE-OTAN, en el pleno derecho de los principios establecidos en los Tratados y los acordados en el Consejo Europeo, incluidos los principios de inclusividad, reciprocidad y autonomía decisoria de la UE, son fundamentales para nuestra seguridad general. Por último, se indica que se reforzará su asociación estratégica con la OTAN.

Por otra parte, y de acuerdo con lo indicado en el Concepto Estratégico de la OTAN 2022 (CEOTAN22), para la Alianza, la Unión Europea es un socio único e imprescindible ya que los aliados de la OTAN y los miembros de la UE comparten los mismos valores. También se señala en dicho Concepto que la OTAN y la UE juegan un papel complementario en el apoyo a la paz y a la seguridad internacionales.

Continúa el CEOTAN22 indicando que la Alianza reconoce el valor de una defensa europea más fuerte y capaz que puede contribuir fuertemente a la seguridad transatlántica y a la seguridad internacional siendo complementario e interoperable con la OTAN. En los esfuerzos para hacer más segura la zona euroatlántica es preciso aumentar el gasto de defensa y desarrollar estrategias

coherentes y nuevas capacidades, de forma común, evitando duplicaciones innecesarias.

Por último, en la Declaración de Madrid del pasado 29 de junio, la OTAN señala que ha alcanzado un nivel sin precedentes de cooperación con la Unión Europea. Asimismo, pretende continuar fortaleciendo la asociación estratégica entre ambas entidades actuando con un espíritu de plena apertura mutua, transparencia, complementariedad y respeto por las diferentes decisiones, posiciones y la integridad territorial de las organizaciones. Y añade que la determinación común de ambos actores de responder a la invasión de Ucrania, por parte de Rusia, resalta “la fuerza de esta asociación única y esencial”.

En suma, con las declaraciones de complementariedad, actuación en común, máxima cooperación e incremento sustancial de la asociación estratégica entre la UE y la OTAN, al objeto de contribuir a la seguridad euroatlántica y mundial, uniendo sus esfuerzos en todo momento, se abre un futuro muy brillante para los dos actores. Por otro lado, la presión hecha en la Cumbre de Madrid por la Alianza a sus socios para que cumplan el compromiso asumido en Gales en 2014 de dedicar, a partir de 2014, al menos el 2% de su PIB al presupuesto de defensa, influirá sin duda en los miembros de la Unión Europea favoreciendo el aumento de los gastos de defensa, muy necesario para hacer frente a las nuevas amenazas y desafíos.

Conclusiones

En virtud de lo expuesto, teniendo en cuenta la invasión rusa de Ucrania que ha producido una transformación drástica en la geopolítica internacional en la que está surgiendo un realineamiento de un conjunto apreciable de países y donde se presenta una oportunidad histórica para la Unión Europea en el Gran Juego del siglo XXI, se resaltan las reflexiones relacionadas a continuación.

- En primer lugar, en las actuales y previstas circunstancias del panorama estratégico internacional donde la geopolítica del poder está adquiriendo un gran protagonismo, se debe dar carta de naturaleza, a la brevedad, al nacimiento de una Europa geopolítica. A partir de ahora, el lenguaje geopolítico - o lenguaje del poder - debiera ser una característica habitual de la Unión.
- En esta línea, el empleo del *poder inteligente* mediante una adecuada y eficiente combinación de *poder duro* y de *poder blando* constituiría una sabia forma de actuar de la Unión Europea en el nuevo orden internacional que se avecina en el que los jugadores estratégicos utilizan sus principales instrumentos con el máximo rigor y contundencia.
- La política de la UE se debiera regir por una actuación integral de todos sus instrumentos ya que, de esta forma, se alcanzan los mejores y más

eficientes resultados en un mundo en el que la competencia geoestratégica adquiere un peso principal en las relaciones internacionales.

- Otra importante medida a tomar debiera ser la necesidad ineludible de que la Unión Europea actúe de manera proactiva en el entorno de la seguridad y defensa donde la batalla por la supremacía tecnológica ocupa un lugar fundamental en la agenda geopolítica del siglo XXI. Para ello, debiera aumentar sustancialmente los gastos de defensa.
- La actuación en común, máxima cooperación, respeto a las distintas decisiones, complementariedad y asociación estratégica señaladas tanto en la Brújula Estratégica de la UE como en el Concepto Estratégico de la OTAN 2022 permiten reforzar la seguridad y defensa del área euroatlántica y constituye un logro muy importante para la configuración definitiva de la Autonomía Estratégica europea.
- La pendiente firma del renovado acuerdo nuclear con Irán, donde la Unión Europea lidera las negociaciones por encargo de la ONU, constituiría un verdadero espaldarazo para la Unión Europea en su prestigio y protagonismo mundial con probada capacidad política y estratégica de alcanzar acuerdos de gran relevancia para la estabilidad y seguridad planetaria.
- La prevista misión europea de entrenamiento al Ejército ucraniano, a efectuar en territorio comunitario, aprobada por los ministros de Defensa en los últimos días de agosto, de modo que aprenda a utilizar las armas que los países europeos entregan en la guerra contra Rusia, proporcionaría a la UE un lugar de privilegio ante la comunidad internacional como un actor estratégico autónomo, decisivo e independiente.
- A la hora de interrelacionar entre sí la conjunción de los cinco instrumentos fundamentales de empleo de los cuatro actores estratégicos que participarían en el Gran Juego del siglo XXI, la Unión Europea sobresale en el instrumento político y económico, ocupa un lugar intermedio en el militar y se sitúa en un segundo nivel en el tecnológico y en el energético.
- No se debe olvidar que, a corto plazo, una de las prioridades más urgente a la Unión Europea consiste en garantizar el suministro energético a todos los miembros, donde el gas adquiere una importancia capital, mediante la diversificación de proveedores la búsqueda de otras fuentes de energía.
- En los instrumentos militar y tecnológico, es fundamental para la UE evitar la fragmentación en su desarrollo de capacidades para lo cual resulta ineludible potenciar la Agencia Europea de Defensa como operador de las actividades relacionadas con la defensa y así contribuir

a reforzar la base industrial y tecnológica de la defensa utilizando el gran potencial del Fondo Europeo de Defensa.

- En el Gran Juego del siglo XXI que se avecina, donde los cuatro actores que se han mencionado competirán en el tablero estratégico del ajedrez mundial con el propósito de establecer un innovador orden geopolítico internacional, la Unión Europea tiene una oportunidad histórica para actuar en el campo de juego con el estatus de actor estratégico que se requiere. Para ello, se apoya en tres principios básicos fundamentales: la voluntad, la unidad y la solidaridad.
- Por último, parece lógico pensar que, en este Gran Juego, en el que rivalizan geopolíticamente una visión autoritaria del mundo, representada por China y Rusia, frente a una visión democrática, encarnada por Estados Unidos y la Unión Europea, es decir, el enfrentamiento entre las dos fuerzas geoestratégicas más poderosas del planeta, la Unión Europea adquiere su máximo prestigio y predicamento internacional inclinándose a formar parte del bloque democrático con Estados Unidos.

Madrid, 1º de septiembre de 2022

Referencias

- Texto originalmente publicado el 3/12/2020 en el [Blog del AR/VP, Servicio Europeo de Acción Exterior \(SEAE\)](#).
- <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/es/pdf>
- <https://www.ieeiweb.eu/wp-content/uploads/2020/05/EIIS-GLOBAL-POLICY-REPORT-RUSIA.pdf>
- <https://elperiodicodelaenergia.com/los-cinco-asuntos-que-dominaran-la-escena-energetica-china-en-2022/>
- <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-response-ukraine-invasion/>