

# **Global Policy Perspective Report**

## **La “autonomía estratégica” de la UE ante la nueva era geopolítica**

**GD (R) Jesús Argumosa Pila**

**Published by Chair for Strategic Studies at the European Institute of  
Internacional Studies Press Salamanca-Stockholm.  
December 31th 2023**

# INDICE

	<b>Página</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>3</b>
<b>El Estado de la Unión.....</b>	<b>3</b>
<b>La ampliación .....</b>	<b>5</b>
<b>La emigración .....</b>	<b>7</b>
<b>Las relaciones con China .....</b>	<b>9</b>
<b>Las guerras en Ucrania y Gaza....</b>	<b>11</b>
<b>Seguridad y Defensa.....</b>	<b>13</b>
<b>Conclusiones.....</b>	<b>14</b>
<b>Referencias.....</b>	<b>17</b>

# **LA “AUTONOMÍA ESTRATÉGICA” DE LA UE ANTE LA NUEVA ERA GEOPOLÍTICA**

## **Introducción**

En este primer cuarto del siglo XXI se han sucedido un conjunto de acontecimientos inesperados y violentos desde los ataques terroristas a Nueva York y Washington, en septiembre de 2001, hasta los golpes de Estado en varios países del Sahel en los tres últimos años, pasando por la guerra de Irak (2003-2011), las guerras civiles en Siria y Libia de 2011, que aún continúan, la guerra en Afganistán (2001-2021), la guerra civil en Somalia desde 2009, las guerras civiles de Mali y Sudán del Sur desde 2013, la guerra de Yemen desde 2014, la vigente guerra en Ucrania, iniciada en febrero de 2022, o la guerra en Gaza que comenzó el pasado 7 de octubre con el ataque terrorista de Hamás, donde murieron cerca de 1200 personas, que están produciendo unas transformaciones geopolíticas de alto calado con grandes dosis de incertidumbre y de inestabilidad en la arquitectura de seguridad de la comunidad internacional.

La invasión rusa de Ucrania ha cambiado tan drásticamente la seguridad de Europa como ningún otro acontecimiento desde el final de la Guerra Fría. El desafío geopolítico de Putin exige una respuesta de carácter sólido, creíble y eficiente al objeto de proteger la libertad, los derechos y bienestar de los europeos, garantizar la defensa de Europa y de sus principios y valores universales al mismo tiempo que se contribuye a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos.

Por otra parte, la guerra entre Israel y la milicia terrorista Hamás está repercutiendo poderosamente en toda la comunidad internacional ya que no solamente está en cuestión una posible escalada regional en Oriente Medio donde Irán podría lanzar a sus *proxis* contra Israel como puede ser Hezbolá en Líbano, las milicias proiraníes de Siria e Irak o los Huties que están operando en Yemen sino también porque podrían intervenir otros actores estatales con importantes intereses en el laberinto prebélico del Creciente Fértil.

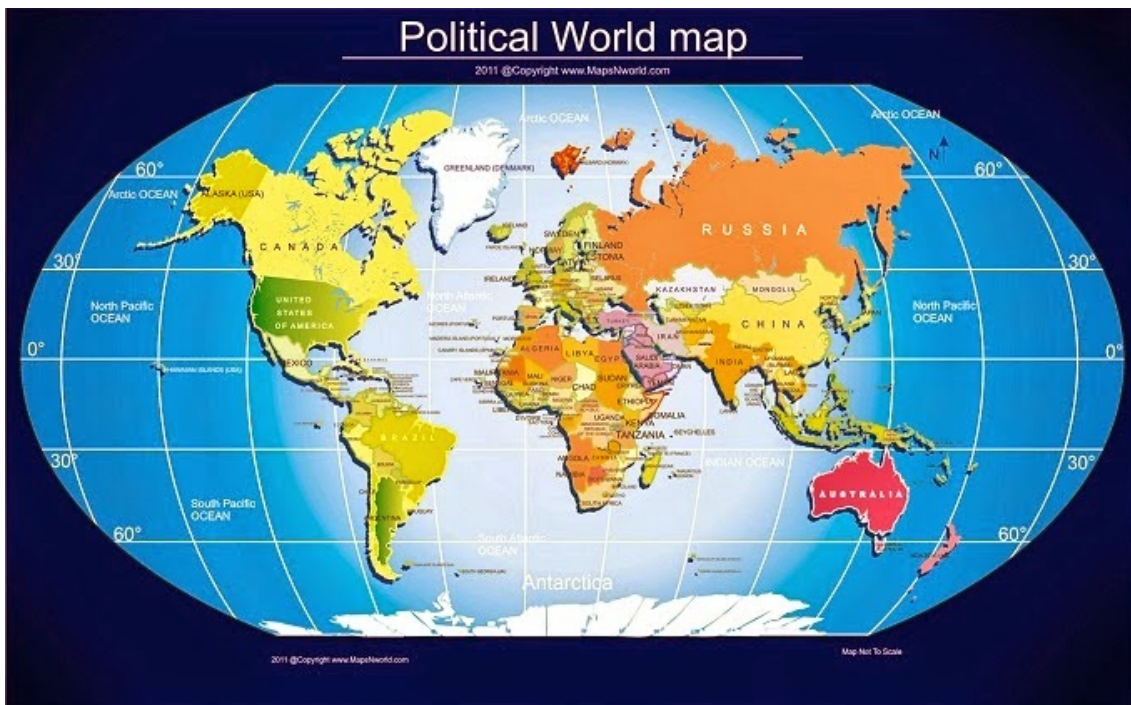
En estos días de finales del año 2023, cuando en Estados Unidos el Tribunal Supremo de Colorado y la Secretaría de Estado de Maine han decidido impedir a Donald Trump presentarse a las primarias republicanas de esos Estados y en China se ha producido una desaceleración económica como consecuencia de la caída de los precios al consumo, la crisis inmobiliaria y la disminución de las exportaciones, la situación internacional de seguridad se halla en una situación tremendamente crítica sin vislumbrarse a corto plazo ningún tipo de tendencia en busca de un orden global.

El 15 de diciembre de 2022, las tres Instituciones de la Unión Europea, el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión firmaron la Declaración Conjunta sobre las prioridades legislativas de la UE para 2023 y 2024 en la que se establece una “visión común europea sobre una Europa más fuerte y resiliente frente a la brutal agresión no provocada de Rusia contra Ucrania y su profundo impacto, abordando al mismo tiempo otros retos graves, como la crisis climática y la difícil situación económica. La Unión Europea seguirá apoyando a Ucrania y a su pueblo, pero acelerando también la doble transición, ecológica y digital”.

## **El Estado de la Unión**

La presidenta de la Comisión, Ursula Van der Leyen, en su discurso del **estado de la Unión** en el Parlamento Europeo, el pasado 13 de septiembre, defendió con gran contundencia la **ampliación** de la Unión Europea a más de 30 miembros sin necesidad de reformar los tratados. A diferencia del presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, que se le había adelantado unas semanas antes y que había señalado el año 2030 para dicha ampliación, Van der Leyen no puso ninguna fecha. En su agenda para este curso político señaló también como prioridades críticas el pacto verde y la política migratoria.

Asimismo, la presidenta subrayó el nacimiento de la *Unión geopolítica* con el apoyo a Ucrania, el plantar cara a la agresión de Rusia así como con la respuesta a la asertividad de China y la inversión en asociaciones y, en relación con la seguridad y la defensa, hizo referencia a la situación de las fronteras de la UE y reafirmó el compromiso de la Unión de proteger sus fronteras y abordar los desafíos de la **migración** de manera humana y efectiva. Además, destacó la importancia de fortalecer la **capacidad de defensa** de la Unión Europea y su **autonomía estratégica**.



Citando como ejemplo las restricciones que ha impuesto China a la exportación de galio y germanio, que son elementos esenciales para productos como los semiconductores y los paneles solares, recaló la importancia de que Europa refuerce su seguridad económica mediante la reducción del riesgo y no mediante la desvinculación. Se congratuló de que este concepto haya recibido un amplio apoyo de nuestros socios clave desde Australia o Japón hasta Estados Unidos. Hasta la fecha se han concluido acuerdos de libre comercio con Chile, Nueva Zelanda y Kenia y se está intentando concluir los acuerdos con Australia, México y MERCOSUR antes de final de año para a continuación continuar con India e Indonesia.

En cuanto a las relaciones con África, destacó que la UE debe mostrar hacia este continente la misma unidad de propósito que se ha mostrado ante Ucrania buscando una cooperación con los gobiernos legítimos y las organizaciones regionales diseñando, junto con el Alto Representante Josep Borrel, un nuevo enfoque estratégico que se pueda sacar adelante en la próxima Cumbre UE-UA. Por otro lado, Rusia está influyendo

en el caos y beneficiándose de él con independencia de que el Sahel se ha convertido en terreno abonado para el terrorismo.

La reciente firma del Corredor Económico India-Oriente Medio-Europa será la conexión más directa existente hasta la fecha entre la India, Oriente Medio y Europa, con un enlace ferroviario, cable eléctrico y un gasoducto de hidrógeno limpio, va a dar más rapidez al comercio al mismo tiempo que se fomenta el transporte y el consumo de energía limpia entre los actores señalados.

Al tratar las relaciones con Iberoamérica, en la Cumbre UE-CELAC del pasado mes de julio se inyectó un nuevo dinamismo político hacia la celebración del acuerdo UE-Mercosur, con la intención de que estarían listos para concluir a finales de año. Por otra parte, el acuerdo UE-Chile está en vías de ser firmado también antes de finales de año en tanto que se quiere avanzar decisivamente en la modernización del acuerdo UE-México.

La Comisión Europea se postula por una Europa más fuerte en el mundo, para lo cual defiende el multilateralismo y un orden mundial basado en reglas por medio de un papel más activo y una voz más firme de la UE en el mundo. En este sentido busca un enfoque coordinado de la acción exterior, desde la ayuda al desarrollo hasta la política exterior y de seguridad común, que garantice una voz más fuerte y unida de Europa en el mundo. En definitiva, que disponga de una autonomía estratégica sólida y creíble.

Para ello, dispone, entre otras cosas, de la Brújula Estratégica que tiene como objetivo prioritario convertir a la UE en un proveedor de seguridad más fuerte y con mayor potencial de actuación, capaz de proteger a sus ciudadanos y contribuir a la paz y seguridad internacionales. En *román paladino*, la Brújula Estratégica reforzará la autonomía estratégica de la Unión Europea y su capacidad para trabajar con sus socios con el fin de proteger sus valores e intereses.

## **La ampliación**

No cabe duda de que, en el futuro de la UE, la ampliación ha sido su política con más éxito. Los grandes proyectos como el euro, el simple mercado o la regulación de los gigantes de la tecnología han sido muy importantes, pero gran parte de su valor viene del hecho de que su alcance se extiende más allá de Alemania y Francia a Finlandia, Grecia, Eslovaquia y España. No es fácil imaginar como hubiera sido la ayuda a Ucrania si no hubieran entrado ya en la UE los cuatro países que bordean la zona de guerra y que aportan un peso político importante a dicha ayuda.

La histórica decisión de los 27, el pasado día 13, de abrir las conversaciones con Kiev y Chisinau, constituye una de las más importantes transformaciones emprendidas por la Unión. Algunos consideran como un gran fracaso de la UE la falta de unanimidad debido al veto del dirigente húngaro, Victor Orbán, en el Consejo Europeo para aprobar 50.000 millones de euros de ayuda a Ucrania. Sin embargo, cuando el canciller Olaf Scholz, invitó a Orbán a salir de la sala donde se toman las decisiones al objeto de que no impidiera aprobar el inicio de conversaciones para la adhesión de Ucrania, la UE tomó la decisión de emprender conversaciones para incorporar a Ucrania, en plena guerra, y Moldavia, que no controla la totalidad de su territorio, supuso un gran paso en la configuración final de la Unión Europea al mismo tiempo que aumenta su protagonismo en el objetivo de constituirse en actor estratégico internacional.

Es cierto que cada uno de los aspirantes a formar parte de la Unión, tienen sus propios problemas y dificultades. Las situaciones entre los previstos nueve países al ingreso son muy distintas, desde los seis situados en los Balcanes occidentales como Albania,

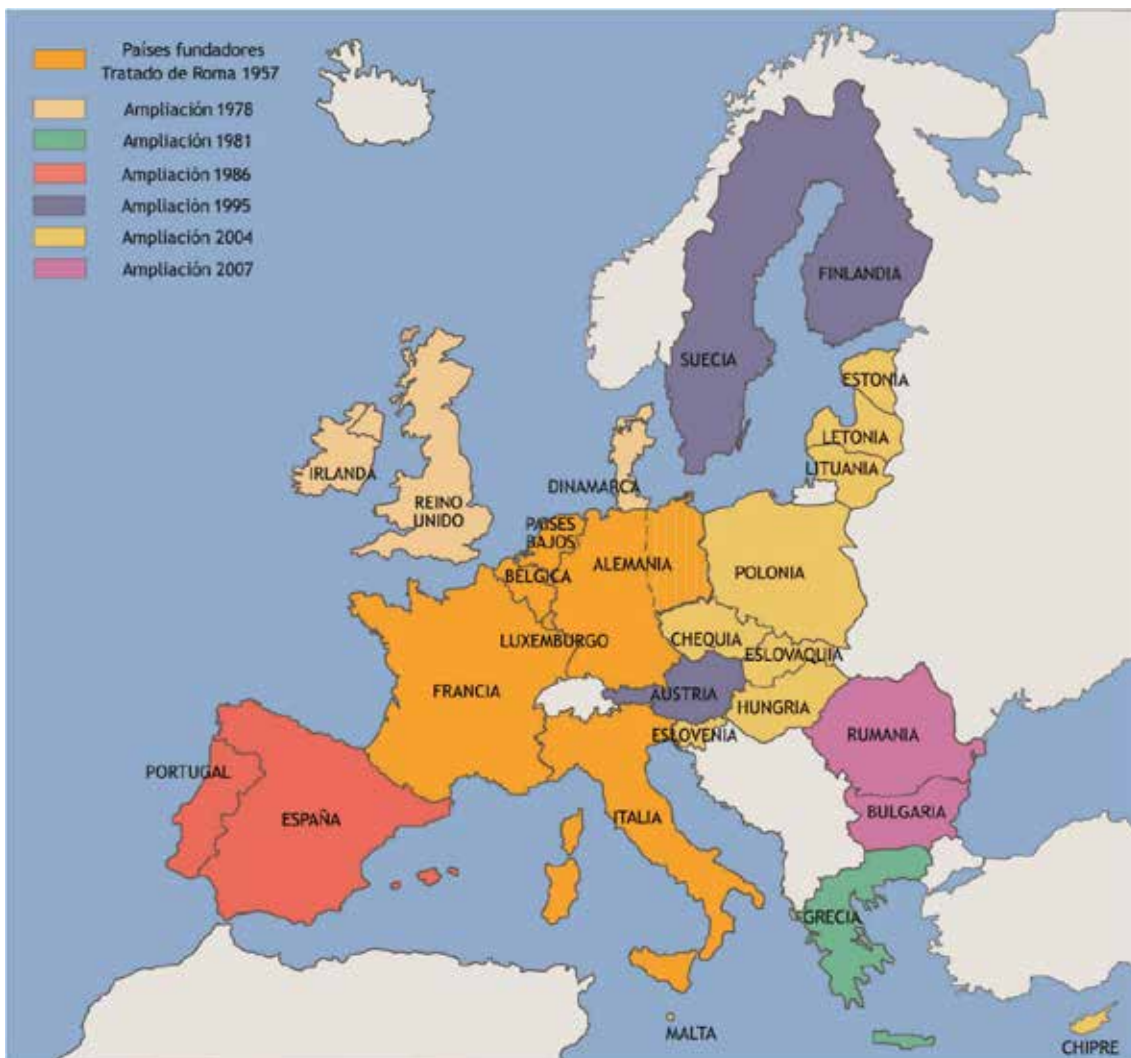
Montenegro, Macedonia del Norte, Serbia, Bosnia-Herzegovina y Kosovo hasta los ubicados en el este de Europa, Ucrania, Moldavia y Georgia.

Para entrar en la UE es necesario cumplir con los criterios de adhesión - también llamados “criterios de Copenhague” - que son las condiciones indispensables que todos los países candidatos deben cumplir para llegar a ser miembros de la UE. Son los relacionados a continuación.

*Criterios políticos:* Estabilidad de las instituciones destinadas a garantizar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías.

*Criterios económicos:* Una economía de mercado en funcionamiento y capacidad para hacer frente a la presión competitiva y a las fuerzas del mercado.

*Capacidad administrativa e institucional* para aplicar de manera efectiva el acervo (el cuerpo de derechos comunes) de la Unión Europea, y capacidad para asumir las obligaciones que la pertenencia a la UE lleva aparejadas.



### *Ampliaciones de la UE*

Es evidente que, si la UE quiere contar con una fuerza importante en el mundo, necesita mostrar que tiene capacidad para operar. Si retrasa la ampliación será muy difícil llevarla

a cabo y debilitaría el núcleo de la UE no menos que la agresión de Rusia hoy puede ser seguida por el aislacionismo estadounidense. Las terribles circunstancias de la guerra han fomentado el deseo de una UE más grande, más unida y mejor. La Unión Europea debe encontrar el camino para llegar a ser un sujeto geopolítico<sup>1</sup>.

En la Cumbre de Bruselas citada se reafirmó la perspectiva de adhesión a la UE de los Balcanes occidentales, así como la necesidad de que los socios consigan logros sistemáticos e irreversibles en materias de reformas respaldados por los valores y principios de la Unión Europea. El propósito de la UE consiste en anclar los Balcanes occidentales y avanzar en la *integridad gradual*, construir una base económica para el futuro y aminorar los efectos de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y reforzar la seguridad y la resiliencia.

La ampliación hacia el este llevaba muchos años congelada alimentando la frustración de los Balcanes. La *realpolitik* geopolítica, el ecosistema de los candidatos y la amenaza de Rusia, así como el empuje de otros actores como Ucrania, convierten esta próxima ampliación en la más difícil. Decía el presidente del Consejo Europeo “es hora de cumplir las promesas y deshacerse de ambigüedades; la ampliación ya no es un sueño”.

La creciente complejidad del contexto geoestratégico, dominado por la guerra de agresión mencionada y fuertemente marcado por la crisis de Oriente Medio, sigue poniendo en peligro la seguridad europea y mundial. Ello demuestra la importancia de la unidad y las metas comunes dentro de la familia europea, así como de la asociación estratégica entre la UE, la región de los Balcanes Occidentales y países ribereños del mar Negro, que permite estrechar aún más los vínculos y la cooperación con la UE conforme a `principios y valores compartidos<sup>2</sup>.

En paralelo, la UE necesita hacer reformas internas para poder seguir funcionando con más de 500 millones de ciudadanos. Para ello, se fijará la fecha de la hoja de ruta para realizarlo el próximo verano. Habrá que reformular los presupuestos, los procesos de toma de decisiones, las políticas agrarias o la composición de las instituciones. En especial, los nuevos presupuestos tendrán en cuenta que los futuros miembros pasarán a ser beneficiarios de los fondos de cohesión y agricultura, frente a la gran mayoría de los socios actuales que se convertirán en contribuyentes a las partidas señaladas.

A modo de síntesis, es preciso advertir de la brecha existente entre las expectativas y la credibilidad de la ampliación. El proceso será largo y las instituciones comunitarias tendrán que gestionar un equilibrio político y estratégico que no lleve a los países candidatos a una gran frustración. Es cierto que la nueva ampliación incrementará el prestigio y el rol de la UE en la comunidad mundial pero también es verdad que, si no lo consigue en un plazo adecuado, su influencia y autoridad política global disminuirá de forma grave.

## **La emigración**

La ministra de Asuntos Exteriores de Alemania, Annalena Baerbock, manifestaba en un comunicado que “el acuerdo sobre un nuevo Sistema Europeo Común era urgente y necesario y debiera haberse alcanzado hace tiempo. En nuestra Europa común, en que la libertad de circulación es uno de sus mayores logros, son necesarias normas fiables para todos en materia de migración y asilo”.

---

<sup>1</sup> The Economist. September 30<sup>th</sup> 2023

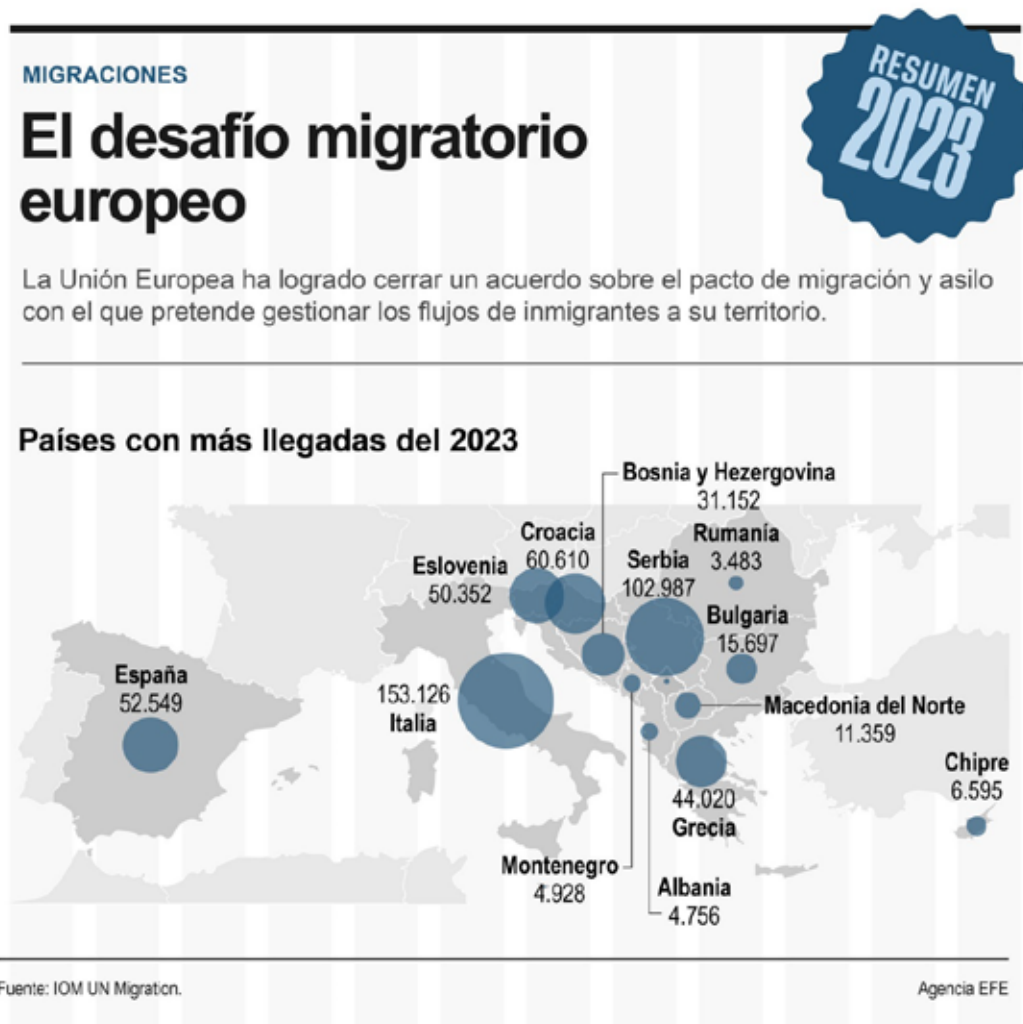
<sup>2</sup> [Brussels Declaration ES.docx \(europa.eu\)](#). 13-12-2023

A mayor abundamiento, continuaba, “la humanidad y el orden son para ellos las guías orientativas para todos” y destacó que “por primera vez, los Estados miembros de la UE estaban obligados a ser solidarios lo que significa que “por fin” se entra en un sistema de distribución europeo. Incluye un mecanismo de “solidaridad obligatoria” entre los países miembros en beneficio de los Estados bajo presión migratoria.

Con mucha probabilidad, el pacto migratorio de la Unión Europea haya sido el tema que ha producido mayores divisiones entre los Veintisiete miembros de la UE durante la última década. El Parlamento Europeo y los Estados miembros alcanzaron un acuerdo, el pasado día 17, sobre una amplia reforma de la política de asilo y migración de la UE. La reforma incluye un control reforzado de las llegadas de inmigrantes a la UE.

El Consejo de la Unión Europea, bajo la presidencia de España, que ocupa el turno rotatorio del segundo semestre de 2023, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, acordaron, el 20 de diciembre pasado, el Pacto sobre Migración y Asilo tras más de tres años de negociaciones.

El pacto migratorio europeo es un acuerdo provisional sobre el que, en las próximas semanas, se seguirá trabajando a nivel técnico para concretar los detalles de la nueva normativa. Posteriormente, el texto se presentará a los representantes de los Estados miembros para su confirmación. La decisión final de la aprobación del paquete completo se ha previsto que se realice en abril de 2024.





El pacto migratorio es un conjunto de cinco reglamentos que afectan a todas las fases de la gestión del asilo y la migración, desde el control de los inmigrantes a su llegada a la UE, la toma de datos biométricos, los procedimientos de presentación y tramitación de las solicitudes, las normas para determinar qué Estado miembro es responsable de tramitar una solicitud de asilo, la cooperación y solidaridad entre países; y la gestión de las situaciones de crisis. Estas nuevas normas son muy importantes porque en la regulación actual varios de estos cometidos corresponden a los países en los que se produce la primera entrada del migrante en la UE, lo que castigaba a países como España, Italia y Grecia.

Dicho pacto es un acuerdo provisional sobre el que, en las próximas semanas, se seguirá trabajando a nivel técnico para concretar los detalles de la nueva normativa. Posteriormente, el texto se presentará a los representantes de los Estados miembros para su confirmación. La decisión final de la aprobación del paquete completo se ha previsto que se realice en abril de 2024.

Es cierto que hay algunas críticas a la norma por parte de *Amnistía Internacional*, aduciendo que el pacto hará retroceder el derecho de asilo; de *Intermón Oxfam*, manifestando que la UE ha desaprovechado la oportunidad de alcanzar por fin un mejor reparto de responsabilidades y normas de seguridad; o *Médicos sin Fronteras* que advierte de que el pacto no es solución a la “crisis migratoria” de Europa ni un acuerdo histórico.

Pero también es verdad que el nuevo reglamento establece una moderna regulación con una nueva fórmula de reparto que combina *solidaridad obligatoria y flexible*. Obliga a los países miembros a responder ante un socio desbordado con la llegada de migrantes ya sea pagando una compensación tasada - 20.000 euros - por cada inmigrante que rechace o reubicando en su territorio a estas personas que llegan.

## **Las relaciones con China**

En la 24ª Cumbre UE-China “Cooperación para promover nuestros valores y defender nuestros intereses”, celebrada en Pekín, el pasado 7 de diciembre, la UE subrayó la importancia del buen funcionamiento de un orden internacional basado en reglas, actuando NNUU como su corazón. Los líderes discutieron la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. Por parte de la UE se reiteró que China, como miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones (CSNNUU) tiene una especial responsabilidad en la defensa de los principios de la Carta de NNUU, incluyendo la integridad territorial y la soberanía. Por otro lado, la UE pidió a China usar su influencia para parar la guerra en Ucrania y animó al país de la Gran Muralla a solucionar el conflicto a través de una Fórmula de Paz en Ucrania.

En esta Cumbre, como representantes de la UE estaban el presidente del Consejo Europea, Charles Mitchel, y la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, acompañados del Alto Representante, Josep Borrel. Se reunieron con el presidente chino, Xi Jinping y el primer ministro, Li Qiang, en dos sesiones separadas.

Respecto al Medio Oriente, la UE condenó en los más fuertes términos el indiscriminado y brutal ataque terrorista de Hamás contra Israel. Por otro lado, reiteró el derecho de Israel a la legítima defensa en línea con el derecho internacional humanitario. Ambas

partes acordaron la necesidad de proteger a todos los civiles mejorando la grave situación humanitaria existente en Gaza implementando la resolución 2712 del CSNNUU al mismo tiempo que confirmaron su compromiso con la solución de dos estados.

Por su parte, el presidente chino, Xi Jinping, subrayó la importancia estratégica que tienen las relaciones entre China y la Unión Europea para lograr la paz, la estabilidad y la prosperidad en todo el mundo. Asimismo, instó a las dos partes a reforzar su comunicación, mejorar su entendimiento y gestionar sus diferencias a través de un diálogo constructivo.

El presidente chino recalcó la necesidad de que ambas potencias se vean la una a la otra como realmente son, refuercen la confianza mutua y respeten los acuerdos que conciernen al desarrollo de sus relaciones. “No debemos vernos como rivales por el simple hecho de tener sistemas diferentes, reducir nuestras colaboraciones porque exista competencia o enzarzarnos en disputas, aunque haya discrepancias”, afirmó. Además, añadió que China y la UE deben trabajar juntos como socios para llevar a cabo colaboraciones que beneficien a ambos<sup>3</sup>.

De acuerdo con el Ministerio de Comercio de China, las transacciones entre las dos potencias supusieron 786.000 millones de euros en 2022, un aumento del 2,4% respecto al ejercicio anterior. En un contexto en el que crece el comercio de baterías de litio, vehículos eléctricos, módulos fotovoltaicos y otros productos ecológicos, China es el segundo socio comercial de la UE al mismo tiempo que la UE es de China.

Sin embargo, el déficit comercial de la Unión Europea respecto a China es de 400.000 millones de euros por lo que la UE manifestó a China la importancia de alcanzar un balance económico más equilibrado en busca de que se logre una mayor reciprocidad entre los dos poderes.

Por otro lado, la UE reiteró su profunda preocupación por la situación de los derechos humanos in China, especialmente por la violación de los derechos humanos en Sinkiang y Tibet, trabajos forzados, el tratamiento de los defensores de los derechos humanos y personal perteneciendo a las minorías, además de la continua erosión de los fundamentos de la libertad en Hong Kong, donde China debe cumplimentar sus compromisos previos. La UE dio la bienvenida a la reiniciación del Dialogo sobre Derechos Humanos en febrero de 2023 y subrayó sus expectativas por el próximo diálogo que tendrá lugar en China en 2024<sup>4</sup>.

También la UE reafirmó su consistente política de una Sola China, aunque expresó preocupaciones por el incremento de tensiones en el Estrecho de Taiwán. Asimismo, manifestó que la grave inestabilidad existente en los mares del Este Meridional de China de China amenaza la prosperidad y seguridad regional y global. EU se opone a cualquier cambio del *status quo* por la fuerza o la coerción. Las disputas deben ser resueltas por medios pacíficos de acuerdo con la ley internacional, en particular la Convención de la Ley del Mar de Naciones Unidas. Más adelante los líderes trataron la situación en Corea del Norte, en Afganistán, en Myanmar e Irán.

Por último, Xi Jinping hizo un llamamiento para aumentar la comunicación y la coordinación entre China y la UE, dentro de espacios multilaterales, como Naciones Unidas y el G.20. A mayor abundamiento, el presidente chino defendió el multilateralismo y se opuso a la confrontación entre bloques. Se mostró a favor de

---

<sup>3</sup> China Watch. El País. 21-XII-23

<sup>4</sup> 24ª Cumbre UE-China. Comunicado de prensa 7-12-23

buscar soluciones políticas a las cuestiones internacionales y regionales y abogó por abordar los desafíos globales de forma conjunta.

## **Las guerras en Ucrania y Gaza**

El presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, en su discurso de apertura de la Conferencia Anual de la Agencia Europea de Defensa, el pasado 30 de noviembre de 2023, abogó por aprovechar el “impulso” que ha dado a la Europa de la Defensa la guerra en Ucrania para ir hacia un verdadero mercado único en esta área que aúne recursos para lograr “una mayor eficiencia e interoperabilidad”.

Hasta ahora, la UE y los Estados miembros han proporcionado a Ucrania una asistencia militar sin precedentes por valor de 27.000 millones de euros a través del Fondo Europeo de Paz y la misión de asistencia militar, mencionó Michel, al resaltar que es una obligación hacer más para proteger a los ucranianos y a los europeos al mismo tiempo que se envía una señal clara a Estados Unidos que la UE se está tomando “más en serio que nunca” su seguridad.

De acuerdo con los datos manejados por el político belga, los Estados miembros han aumentado considerablemente su gasto de defensa ya antes del inicio de la guerra, en algunos casos más del 12% anual. Solo este año de 2023, el gasto total de defensa de todos supone aproximadamente 270.000 millones de euros<sup>5</sup>. Continuó señalando Michel que el año pasado, una cuarta parte del gasto total de defensa, cerca de 60.000 millones de euros, se destinó a inversiones en defensa, lo que indica que se pueden invertir al menos 600.000 millones de euros en los próximos diez años. Una cifra realmente considerable para el futuro de la defensa europea.

Las actuales guerras en Ucrania y en Gaza, por un lado, han puesto en cuestión la unidad de la Unión Europea ya sea a la hora de mantener el apoyo económico y militar a Kiev o ya sea en el papel a ejercer en la resolución del conflicto de Oriente Medio y, por otro, han originado acusaciones de doble rasero presentadas por algunos países del llamado Sur Global.

Desde el comienzo de la guerra en Ucrania, la UE siempre ha insistido en su firme y sólido apoyo a Kiev “tanto tiempo como sea necesario” al mismo tiempo que niega la existencia de cansancio del citado compromiso entre sus Estados miembros. Sin embargo, ante la imposibilidad de que el Congreso estadounidense pueda aprobar un nuevo paquete de 55.000 millones de euros a Ucrania, el fracaso de la contraofensiva ucraniana junto con la aparición de la guerra en Gaza, han surgido dudas en algunos países europeos.

Pero la realidad se impone, y es preciso reconocer que la principal responsabilidad del apoyo a Ucrania, con mucha probabilidad, está pasando rápidamente a la Unión Europea. Aunque Estados Unidos comenzó como el proveedor fundamental de armamento a Ucrania, Europa incrementó su apoyo en 2023 y al final de julio de este año Bruselas había superado a Washington como el más importante proveedor de ayuda militar a Kiev, aunque disminuyendo sustancialmente sus reservas de carros de combate, de munición y de misiles.

---

<sup>5</sup> [Charles Michel pide crear un "verdadero mercado único" de la defensa en la UE - Infobae](#)



A pesar del aparente signo optimista del gasto de defensa señalado anteriormente por el presidente Charles Michel, lo cierto es que sin incrementar esencialmente los gastos de inversión en defensa, Europa no será capaz de aumentar y mantener el ritmo necesario de producción de armamento para abastecer oportuna y suficientemente a Ucrania con el objeto de poder continuar la guerra con ciertas posibilidades de éxito, al menos, para llegar a las negociaciones de paz, en su caso, con importantes bazas estratégicas en su poder.

El caso de la oposición del primer ministro húngaro, Victor Orbán, a la ayuda de 50.000 millones de euros a Ucrania, en la cumbre del 13 de diciembre, pesa como una losa en la credibilidad de la Unión Europea. Desde el punto de vista geopolítico, si la UE no es capaz de mantener su estrategia hacia Ucrania, gran parte del flanco oriental de Europa puede hundirse en una inestabilidad crónica. Por ello, la UE necesitará los compromisos presupuestarios plurianuales necesarios y suficientes de todos los países.

La opción que se contempla como más favorita para librar ese dinero para Ucrania consiste en la revisión del marco plurianual del presupuesto de la UE, que incluyera un fondo especial de 50.000 millones de euros de ayuda financiera - de los cuales 33.000 millones de euros se desembolsarán en forma de préstamos y 17.000 millones de euros en subvenciones no reembolsables - para el tramo 2024-27 que daría estabilidad a Kiev además de otras partidas para gestionar los flujos migratorios o cerrar los déficits presupuestarios debido al excesivo gasto exigido por la guerra.

En relación con la guerra de Israel contra Hamás en Gaza, pese a la condena de los ataques de Hamás del pasado 7 de octubre, dejando también claro que Israel debe respetar el derecho internacional humanitario, y la petición de que llegue ayuda humanitaria a la Franja, los Veintisiete están divididos sobre la necesidad de un alto el fuego y se han limitado a solicitar pausas humanitarias. Los diferentes puntos de vista

de los países provocaron que los líderes europeos no lograsen aprobar conclusiones sobre la guerra en Gaza, en la última cumbre del pasado 15 de diciembre.

Europa no ha sido capaz de tomar una postura propia y distinta de Estados Unidos que, como principal aliado de Israel, se niegan a pedir un alto el fuego. Esta división y falta de decisión de la UE, sin duda, dificulta el papel de actor estratégico internacional que pretende ser por lo que apenas va a tener peso en el final de la guerra donde los Veintisiete se postulan por la solución de los dos Estados.

## Seguridad y defensa

En el Consejo Europeo de 14 y 15 de diciembre de 2023, teniendo en cuenta el actual contexto de inestabilidad mundial, de competencia estratégica entre grandes y emergentes potencias, así como las amenazas en materia de seguridad, la UE considera de importancia fundamental fortalecer su seguridad y defensa además de aumentar su capacidad para actuar de manera independiente con el objeto de conseguir una plena autonomía estratégica.

Las relaciones entre la UE y Rusia se han tensado desde la anexión ilegal rusa de Crimea en 2014 y luego a partir de la invasión de Ucrania, en 2022, cuando ya la UE ha considerado a Rusia como una amenaza directa y a largo plazo para la seguridad europea, han llegado a un clima de restricciones y de contención por parte de la UE, aunque ha ofrecido una oferta de entendimiento siendo consciente de sus pocas posibilidades de éxito.

Mientras tanto, las relaciones entre la UE y Estados Unidos se han reforzado. Se consideran como asociación estratégica por ambas partes, siendo una de las relaciones más importantes y estrechas del mundo basada en valores compartidos e intereses comunes. Aunque también es cierto que han existido algunas disputas comerciales en aranceles y subvenciones. Dichas relaciones se han fortalecido poderosamente a raíz de la invasión rusa de Ucrania.

En este entorno geopolítico, y teniendo en cuenta la Declaración de Versalles y la Brújula Estratégica, los dirigentes de la Unión Europea han destacado la necesidad de realizar un mayor esfuerzo al objeto de reforzar la disponibilidad operativa de la Unión y fomentar la inversión en defensa y desarrollo de capacidades<sup>6</sup>. Para ello, en el reiteradamente citado Consejo Europeo, de 14 y 15 de diciembre, se han comprometido a

- *Que las medidas existentes se apliquen urgentemente con el objeto de facilitar y coordinar las adquisiciones conjuntas y aumentar la capacidad de producción de la industria europea de defensa.*
- *Implementar con el máximo rigor una estrategia industrial europea para reforzar la base tecnológica e industrial de la defensa europea.*
- *Que se intensifiquen los trabajos en materia de movilidad militar, seguridad espacial y la lucha contra las ciberamenazas y las amenazas híbridas.*
- *Que se refuerce el Banco Europeo de Inversiones*
- *Que se siga trabajando para reforzar el nuevo Pacto sobre la Vertiente Civil en el marco de la política común de seguridad y defensa.*

---

<sup>6</sup> [Consejo Europeo - Consilium \(europa.eu\)](https://www.consilium.europa.eu/)

Los dirigentes europeos también afirmaron que una UE más fuerte y capaz es complementaria a la OTAN y contribuirá positivamente a la seguridad transatlántica y mundial.

En especial, quiero destacar los importantes logros obtenidos por la Brújula Estratégica, en el camino de obtener la Capacidad de Despliegue Rápido de una fuerza de 5.000 efectivos, a casi dos años de su aprobación en marzo de 2022, mediante los cuales se han conseguido capitales avances en la seguridad y defensa europea como puede ser la rapidez, le flexibilidad y la capacidad de respuesta de las misiones y operaciones.

Constituye un instrumento eficiente que está alcanzando con sus cuatro grandes pilares señalar uno de los caminos esenciales para que la autonomía estratégica europea sea una realidad en el primer tercio del siglo XXI.

Como éxitos más relevantes conseguidos hasta finales del año 2023, se destacan el incremento en la eficacia de los mecanismos civiles y militares de gestión de crisis como puede ser el entrenamiento de más de 30.000 militares ucranianos; el refuerzo de la capacidad de gestión de crisis junto con la mejora de la cooperación en ciberdefensa mediante una nueva política de defensa; el incremento de 70.000 millones de euros en gasto de defensa hasta 2025, sobre los 240.000 millones de euros gastados en 2022 así como la aprobación de 930 millones de euros con cargo al Fondo Europeo de Defensa o la firma por la UE y la OTAN de una declaración conjunta para combatir las nuevas amenazas además de la cooperación con la Unión Africana para operaciones de apoyo a la paz.

## Conclusiones

El mundo camina hacia un orden internacional incierto. Los grandes dilemas geopolíticos del *Intermarium*, Oriente Medio y el Mar de China Meridional permanecen latentes sin que exista una clara solución a corto plazo. Las grandes potencias y potencias emergentes siguen compitiendo entre dos grandes fuerzas geoestratégicas rivales, las democráticas encabezadas por Estados Unidos y las autocráticas lideradas por China, que tienen una extraordinaria influencia en el devenir de la geopolítica mundial.

Sin duda, la Unión Europea necesita adaptarse a un nuevo panorama geopolítico dominado por la rivalidad geoestratégica existente entre Estados Unidos y China. Si quiere ser un actor estratégico global con la entidad de *Unión geopolítica* tiene que disponer de una autonomía estratégica completamente independiente dispuesta a competir y defender su soberanía e integridad territorial cuantas veces se pongan en cuestión los intereses europeos.

En estos momentos de incertidumbre, inestabilidad e inseguridad en los que la comunidad internacional no tiene referencias sólidas y coherentes que indiquen por donde se debe transitar dentro de un orden que respete y defienda unos principios y valores universales, conviene actuar con prudencia, pero también con valentía y coraje para posicionarse por unas normas claras y rotundas que permitan y garanticen una convivencia social justa, sólida y creíble.

En este marco de la incierta y cambiante era geopolítica que se avecina, y con el objeto de que la Unión Europea consiga la necesaria y suficiente *autonomía estratégica* que le posibilite actuar como un actor geopolítico en el campo internacional, debiera tener en cuenta, entre otras, las consideraciones relacionadas a continuación.

- La UE tiene que fomentar el “poder duro”, con independencia de su importante protagonismo en el “poder blando”, con objeto de que sea considerada como gran potencia con el poder geopolítico, influencia y capacidad de proyección global suficiente para ser capaz de tener un rol clave en la definición de un nuevo orden internacional.
- Dotarse de las capacidades militares necesarias y suficientes, como elemento esencial de cualquier actor internacional, así como desarrollar una visión estratégica europea común utilizando los cuatro pilares de la Brújula Estratégica como punta de lanza, a saber, actuar, invertir, asociarse y asegurar.
- La UE tiene que tomar más responsabilidades en el apoyo a Ucrania. Ello significa proporcionar más ayuda económica ya sea mediante asistencia financiera directa o ya sea aportando las oportunas capacidades militares a Ucrania sin dejar de disponer sus miembros del nivel necesario y suficiente de reservas estratégicas. También puede apoyar e impulsar la integración del país del Dnieper en la propia Unión ya que la seguridad y estabilidad de Ucrania afecta directamente a la seguridad y defensa europea.
- Esta situación del incremento de apoyo y ayuda a Ucrania se ha vuelto más apremiante ante el posible *desenganche* y abandono de la importante ayuda estadounidense debido a la actual situación de polarización existente en Estados Unidos, especialmente cuando se inicia la campaña para las próximas elecciones presidenciales que se celebrarán el próximo mes de noviembre.
- La ampliación adoptará la forma de *integración gradual* al objeto de que se realice con la máxima rigurosidad y teniendo presente que todos los candidatos cumplen con los criterios de adhesión correspondientes. Todo ello facilitará las relaciones y las tomas de decisión comunes en las cuestiones que afectan a todos los miembros de la UE.
- La nueva política de migración debe establecerse con una moderna regulación que utilice una nueva fórmula de reparto que combina *solidaridad obligatoria y flexible*. Cada miembro debe responder de forma responsable ante la llegada de migrantes teniendo en cuenta que se ha confeccionado un sistema de distribución que beneficia a todos los países de la Unión.
- En las relaciones con China, como se señala en la 24ª Cumbre entre ambos actores, la UE debiera mantener una posición eminentemente propia, no estando sujeta su decisión a otras condiciones ajenas a los intereses europeos, aunque es verdad que en muchos casos pueden coincidir con la posición de otros jugadores como puede ser la de Estados Unidos en determinados temas como puede ser el del respeto y protección de los derechos humanos.
- Ha quedado pendiente el cierre de diferentes Acuerdos que se comprometieron a realizar en la Cumbre UE-CELAC del pasado mes de julio. Aunque el 13 de diciembre se firmó el Acuerdo Marco Avanzado y un Acuerdo Comercial Provisional entre la UE y Chile que creará nuevas oportunidades para ambas partes, se ha dejado para más adelante el previsto Acuerdo UE-MERCOSUR y la actualización del Acuerdo UE-México.
- En relación con la Unión Africana, y dentro del Convenio de una visión común de una asociación renovada, firmada en la cumbre de Bruselas entre la Unión Europea y la Unión Africana, en febrero de 2022, actualmente la UE mantiene misiones y operaciones civiles y militares en África, en el marco de la política común de

seguridad y defensa (PCSD) en los siguientes países: República Centroafricana, Libia, Mali, Mozambique, Níger y Somalia. Por otra parte, la UE está replanteando su política hacia África después de la oleada de golpes de Estado en países de la inestable y frágil región del Sahel, como Níger y Gabón.

- En la guerra en Ucrania, la UE tiene la obligación de defender al pueblo ucraniano y a nuestros propios ciudadanos. Pero hay que hacer más. Más misiles, más munición, más sistemas de defensa aérea. Y más rápido. Protegiendo a Ucrania nos protegemos a nosotros mismos. Por ello, es preciso mantener un permanente y eficiente apoyo a las Fuerzas Armadas ucranianas durante todo el tiempo que sea necesario.
- En la guerra en Gaza, es verdad que la UE nunca ha tenido un protagonismo importante y no se espera que lo tenga en el próximo futuro, pero si es preciso que establezca claramente su posición de rechazo absoluto al ataque terrorista de Hamás del pasado 7 de octubre, pero también debe dejar claro que Israel debe actuar respetando el derecho internacional humanitario, así como postularse nítidamente por la solución de dos Estados.
- Se debe aumentar la financiación de la industria de defensa europea y reforzar la base tecnológica en un mercado único. Hay que garantizar contratos a largo plazo porque nuestra seguridad y estabilidad requerirán inversiones a largo plazo. También debemos apoyar a nuestras PYME, especialmente a las que innovan para nuestra industria de defensa. El papel de la Agencia Europea de Defensa es muy importante. Constituye una fuerza motriz para aunar conocimientos e instrumentos militares, y debemos proporcionarle los recursos necesarios para coordinar y dirigir las adquisiciones conjuntas y su financiación, en estrecha conexión con los Estados miembros.

En definitiva, si la UE quiere disponer de una *autonomía estratégica* independiente no solo debe hablar con el lenguaje del poder, como dice el Alto Representante de la UE, Josep Borrel, sino también debe ejercer la potencia del poder geopolítico con el objeto de constituirse en un actor internacional capaz de influir y tener un fuerte protagonismo en el diseño de la nueva era geopolítica que se está configurando en este primer tercio del siglo XXI.



## Referencias

- *The Economist*. September 30<sup>th</sup> 2023
- [Brussels Declaration ES.docx \(europa.eu\)](#). 13-12-2023
- *China Watch*. *El País*. 21-12-23
- 42<sup>a</sup> Cumbre UE-China. Comunicado de prensa 7-12-23
- [Charles Michel pide crear un "verdadero mercado único" de la defensa en la UE - Infobae](#)
- [Consejo Europeo - Consilium \(europa.eu\)](#)