



80/2021

28 de junio de 2021

*Luis V. Pérez Gil**

La Unión Política Europea y las grandes potencias en un sistema internacional complejo e inestable

La Unión Política Europea y las grandes potencias en un sistema internacional complejo e inestable

Resumen:

Las grandes potencias han vuelto a una etapa de competencia por el poder y la influencia. Con una potencia revolucionaria que aspira a cambiar la distribución del poder internacional y un hegemon imperfecto que hace lo necesario para evitarlo, las relaciones internacionales se complican y se imponen las políticas del equilibrio de poder. En este escenario, la Unión Europea solo ofrece paz y seguridad a través de las relaciones comerciales, la cooperación al desarrollo y la promoción de unos valores europeos que no todos comparten y otros no aceptan. Escaso bagaje cuando lo que está en liza es la supremacía mundial.

Palabras clave:

Unión Europea, grandes potencias, sistema internacional, regímenes de seguridad.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The European Political Union and the Great Powers in a complex and unstable international system

Abstract:

The Great Powers of the international system have returned to a new stage of competition for power and influence. With a revolutionary power that aspires to change the distribution of international power and an imperfect hegemon that will do what is necessary to prevent it, international relations are complicated and the policies of the balance of power are imposed, if what you want is to avoid conflict. In this scenario, the European Union only offers peace and security through trade relations, development cooperation and the promotion of European values that not everyone is interested in, and even less, they accept. Little contribution when world supremacy is at stake.

Keywords:

European Union, great powers, international system, security regimes.

Introducción

La Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea (UE), aprobada el 28 de junio de 2016¹, apareció en un contexto de creciente deterioro institucional, interno e internacional. En primer lugar, el referéndum y el posterior anuncio del Gobierno británico de sacar a su país del sistema comunitario provocó una crisis interna en el proyecto político europeo, cuyos efectos están todavía por verse en toda su dimensión.

En segundo lugar, el presidente Trump, que tomó posesión en enero de 2017, impuso una agenda revisionista de las relaciones transatlánticas sobre la base de la existencia de un enorme desequilibrio en la contribución a la seguridad colectiva entre los Estados Unidos y sus aliados europeos, lo que ya había sido puesto de manifiesto por las dos Administraciones presidenciales que le precedieron. Es preciso tener en cuenta, *a priori*, que este régimen heredado de la Guerra Fría ya no responde a sus intereses de seguridad y, por tanto, los responsables de la política exterior de Washington se muestran cada vez más exigentes con sus aliados, europeos y no europeos, en términos de contribución a la seguridad común.

En tercer lugar, están los retos que plantean las potencias competidoras del sistema internacional globalizado: por un lado, Rusia, en pleno proceso de recuperación de espacios de influencia tradicionales y con una fuerte penetración en áreas alejadas; y, por otro lado, la China comunista, que bajo el liderazgo del presidente Xi Jinping está resuelta a desempeñar un papel protagonista en los grandes asuntos mundiales, desarrollando una política exterior dinámica que trata de ganar aliados mientras prepara a sus Fuerzas Armadas para combatir y ganar guerras.

Integración y Unión Política Europea en un sistema internacional complejo

En 2010, la UE tuvo que hacer frente a la primera la crisis de la moneda común, el euro, que puso en peligro las bases del proyecto europeo y que, a la postre, abrió la puerta para que se produjeran avances sustanciales hacia la Unión Política Europea². El

¹ Documento disponible en https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es.pdf (Consultado: 15/5/2021).

² Véase nuestra aportación en PÉREZ GIL, L. «La gestión de la crisis financiera por el directorio europeo: la carrera hacia la unión política europea». En: Bravo Villalobos (comp.), *Tensiones en Europa. Desafíos*

acuerdo de las dos grandes potencias de la UE, puesto de manifiesto en una serie de declaraciones conjuntas de la canciller Merkel y del presidente Sarkozy, demostraron el firme compromiso del directorio europeo con el mantenimiento del proyecto de integración comunitario y, al mismo tiempo, sentaron las bases para los avances políticos que vendrían poco después. Alemania y Francia percibieron que lo que estaba en juego era tanto la supervivencia de la UE como la propia soberanía de los Estados miembros en un sistema internacional con varias grandes potencias. Por ello, ambos dirigentes declararon que el «euro formaba parte del interés nacional» de sus respectivos países³, una elocuente declaración basada en los postulados del realismo político para un proyecto que ha estado siempre a caballo entre la cooperación intergubernamental y el multilateralismo institucionalizado, fundamento de unas nuevas organizaciones internacionales que se dieron en llamar *supranacionales*.

Pero la actuación de Alemania y Francia puso también de manifiesto que, cuando llegan las crisis institucionales, quienes toman las riendas de las decisiones son los Estados miembros, porque son los depositarios del poder para crear, modificar o extinguir las organizaciones internacionales⁴. Gracias a esta resolución basada en los intereses nacionales de los Estados miembros, la Unión Económica y Monetaria (UEM o Eurozona) pudo superar su primera crisis desintegradora con éxito, crisis provocada por elementos externos, como declararon Merkel y Sarkozy en el Foro Económico Mundial de Davos del 26 al 30 de enero de 2011. La solución propuesta por el directorio europeo fue más integración política.

Pero ¿dónde se podía producir esta integración? Pues en la parte del entramado institucional en la que era posible avanzar sin oposición política: en la UEM, porque de ella no formaba parte el Reino Unido, por decisión propia⁵. De este modo, en un extraordinario caso de falta de visión política, que continuaría acrecentándose, Londres

para la integración. Santiago de Chile: Comisión Europea/Universidad de Concepción/RIL Editores 2013, pp. 23-40.

³ Nuestra contribución en «El directorio europeo se impone», *Derecho y Política Internacional*, enero de 2011. Disponible en: <https://ullderechointernacional.blogspot.com/2011/01/el-directorio-europeo-se-impone.html> (Consultado: 15/5/2021).

⁴ Véase el desarrollo teórico de ARROYO LARA, E. «Comunidades Europeas, Unión Europea y el problema de la sucesión de organizaciones internacionales», *Revista de Instituciones Europeas*, 3/1986, pp. 413-432.

⁵ En el Consejo Europeo extraordinario de Bruselas de 4 de febrero de 2011, Merkel declaró que «no solo vamos a defender el euro como moneda, sino también como proyecto político», y Sarkozy enfatizó que «el eje entre Alemania y Francia es extremadamente fuerte» y esta fortaleza se extendía al mantenimiento de la Eurozona como proyecto político diferenciado dentro de la UE. Disponible en: <http://www.european-council.europa.eu/council-meetings.aspx?lang=es> (Consultado: 15/5/2021).

quedó fuera del ámbito de decisión política europea. Las decisiones sobre el mantenimiento del euro frente a los ataques externos, incluida la Unión Bancaria, implicaban la cesión creciente de competencias estatales a la UEM con fundamento en la teoría de los poderes implícitos⁶. Se trataba de la transformación compleja en una organización internacional integrada dentro de la UE, con características fuertemente supranacionales y que coexiste con su gemela, la UE, supranacional orgánica — Consejo, Comisión, Tribunal de Justicia— e intergubernamental en todo lo no transferido, y regida políticamente por el directorio francoalemán.

Es evidente que esto no era aceptable para el Reino Unido, que hasta ese momento había disfrutado de un derecho de veto no reconocido institucionalmente, pero sí ejercido de forma persistente frente a las decisiones políticas que podían implicar un retroceso del poder del Estado frente a la estructura comunitaria. Los dirigentes de la política exterior británica vieron el peligro que se cernía sobre su autonomía jurídica y en una de las decisiones más controvertidas que pudo adoptar un líder británico, el primer ministro Cameron convocó un referéndum el 23 de junio de 2016 sobre la permanencia del Reino Unido que, a la postre, iba a suponer la primera retirada de un país miembro de la UE (*brexit*). Pero esta decisión permitiría, al mismo tiempo, avanzar hacia la integración política europea, una vez desapareciese el elemento opositor a los avances federalistas⁷. Estemos o no de acuerdo, se abrió definitivamente la puerta a la creación de la ansiada Unión Política Europea; Berlín y París así lo querían.

Sin embargo, después del éxito político que supuso el anuncio irrevocable de la retirada del Reino Unido⁸, ¿por qué el proceso europeo se ha detenido en seco? Precisamente en que los dirigentes políticos franceses y alemanes, que tomaron las decisiones más importantes que llevaron a este punto, dejaron las negociaciones para crear un nuevo acuerdo institucional con el Reino Unido en manos de los funcionarios de Bruselas. Estos

⁶ En diciembre de 2011, Merkel y Sarkozy alcanzaron un acuerdo para la UEM para crear un nuevo régimen jurídico en el que una autoridad supranacional tendría el control de los presupuestos nacionales, la emisión de la deuda soberana, la política monetaria, y se ampliarían los poderes del Banco Central Europeo. El presidente permanente de la UE, Van Rompuy, fue informado del acuerdo dos días después. Por tanto, el Consejo Europeo de diciembre de 2011 se concibió como un mero trámite para extender al resto de socios las medidas aprobadas por el directorio. Merkel afirmó que la oposición del Reino Unido y de otros países no impediría a Europa seguir adelante.

⁷ DEZCÁLLAR, J. «El Brexit, una oportunidad para Europa», *Política Exterior*, 176/2017, pp. 104-114.

⁸ Nuestras consideraciones al respecto, en «La esperada salida del Reino Unido de la Unión Europea», *Derecho y Política Internacional*, junio de 2016. Disponible en: <https://ullderechointernacional.blogspot.com/2016/06/la-esperada-retirada-del-reino-unido-de.html> (Consultado: 15/5/2021).

representan a la UE, pero también, y especialmente, a los Estados miembros, como partes fundamentales creadoras de la estructura comunitaria, sin cuyas decisiones ni puede existir, ni se mantiene ni puede avanzar. Pero la estructura burocrática europea hace tiempo que tomó autonomía propia, que adopta decisiones en función de sus propios intereses, que muchas veces no son concordantes con los de los Estados miembros, y que, al no tener intereses nacionales, porque representan a las instituciones europeas, crean intereses propios, no de la organización, sino de la propia estructura, no siempre coincidentes y a veces contrarios a los de los propios Estados miembros. La duración excesiva de las negociaciones para resolver el *brexit*, junto con algunas decisiones caóticas, ponen de manifiesto que la UE necesita el liderazgo de los Estados miembros, y que la integración europea solo avanza cuando los dirigentes nacionales, singularmente los líderes del directorio europeo, toman las decisiones necesarias para ello. Esto ha sido así desde la creación de las Comunidades Europeas en los años cincuenta y en todas las crisis que han acontecido en las organizaciones supranacionales europeas hasta hoy⁹.

Echarle la culpa a actores externos, como la Administración Trump, las campañas de desinformación de la Rusia de Putin o las injerencias de China, solo sirve para ocultar la falta de capacidad propia, básicamente capacidad política para avanzar en lo que ya la Estrategia Global de junio de 2016 denominaba «autonomía estratégica», en virtud del cual la UE debería ser capaz de protegerse a sí misma, responder a crisis externas y ayudar a terceros países a adquirir capacidades en materia de seguridad. Bien entendido que el desarrollo de esta idea no suponía que la UE entrará a competir con la poderosa organización de seguridad regional, la Alianza Atlántica (OTAN), quedando circunscrito al desarrollo de capacidades complementarias¹⁰. Sin embargo, en un mundo en cambio,

⁹ AHIJADO QUINTILLÁN, M.; AHIJADO PORRES, A. *La Comunidad Europea del Carbón y del Acero. La Declaración Schuman y el renacimiento de Europa*. Madrid: Pirámide 2001.

¹⁰ Lo que no ha impedido que se plantee de forma recurrente la creación de un ejército europeo o, incluso, un sistema de disuasión nuclear autónomo. Véanse, entre otros, CASTRO TORRES, J. I. *La disuasión nuclear en el área occidental europea*. Documento de Análisis del IEEE 15/2021. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA15_2021_JOSCAS_Disuasion.pdf (Consultado: 15/5/2021); y PONTIJAS CALDERÓN, J. L. «El ejército europeo y la autonomía estratégica de la Unión Europea». Documento de Análisis del IEEE 8/2019. Disponible en: http://www.ieeee.es/contenido/noticias/2019/03/DIEEEA08_2019JOSPON-EjercitoEuropeo.html (Consultado: 15/5/2021). Nuestras consideraciones al respecto, en «European Nuclear Deterrence after Brexit», *Derecho y Política Internacional*, marzo de 2019. Disponible en: <https://ullderechointernacional.blogspot.com/2019/03/european-nuclear-deterrence-after-brexit.html>; y «Un discurso para una nueva Europa que choca frontalmente con la realidad», *ibidem*, abril de 2020. Disponible en: <https://ullderechointernacional.blogspot.com/2020/04/un-discurso-para-una-nueva-europa-que.html> (Consultados: 15/5/2021).

caracterizado por la competencia creciente entre las grandes potencias, donde no hay un hegemon que imponga las reglas del sistema, esta concepción de la seguridad ha hecho que los países europeos permanezcan como testigos silenciosos de una nueva reedición de la pugna entre las grandes potencias por el poder y la paz, en la clásica fórmula morgenthauiana¹¹.

El estallido de la crisis provocado por la COVID-19 a principios de 2020, la forma de enfrentar la epidemia en Europa y el desarrollo de la mal llamada «diplomacia sanitaria» o de las vacunas¹² han demostrado que la UE es una organización política que solo funciona por sí misma en tiempos de bonanza, y que, cuando arrecian las crisis, los Estados soberanos son las entidades que responden mejor, y de forma más contundente, a los retos que se plantean a la seguridad. La existencia de intereses nacionales permite activar todos los recursos del poder estatal para obtener un fin y hacerlo de forma casi inmediata —aunque también se puede sucumbir en este intento, como enseña la historia de las relaciones internacionales en los casos de Austria y Checoslovaquia en 1938 y 1939, o de los países de Europa central y oriental al final de la Segunda Guerra Mundial, cuando cayeron uno tras otro bajo el poder imperial soviético—. Esta es una cualidad de la que carecen las organizaciones internacionales, incluida a UE¹³, que no es un superestado ni una organización política unificada y que en la actualidad, además, carece de dirigentes que tomen decisiones fundamentales, como ocurrió en épocas anteriores. La comprensión y asunción de esta realidad permitirá reconducir la organización institucional y la acción exterior de la UE en las próximas décadas¹⁴.

¹¹ MORGENTHAU, H. *La lucha por el poder y por la paz*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana 1963 (trad. de *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, A. Knopf, New York, 1960; 1ª ed., 1948).

¹² En la carrera por las vacunas, que describe WITKER en «Una vacuna, múltiples efectos geopolíticos» (*El Libero*, 15 de marzo de 2021. Disponible en: <https://ellibero.cl/opinion/ivan-witker-una-vacuna-multiples-efectos-geopoliticos/>; consultado: 15/5/2021), las autoridades comunitarias han sido engañadas repetidamente. Sin ir más lejos, el 10 de marzo de 2021 la empresa farmacéutica Johnson&Johnson anunció que no podría entregar 55 millones de dosis de los 200 millones contratados por la Comisión Europea, justo un día después de que la Agencia Europea del Medicamento autorizara su vacuna; el 24 de marzo se hizo público que 29 millones de unidades del fármaco de AstraZeneca estaban almacenadas en Italia listas para su exportación, mientras la misma compañía no cumplía sus entregas con Bruselas. En esas fechas, el 57 % de los ciudadanos israelíes y el 33 % de los británicos ya habían sido vacunados, frente a un exiguo 6,5 % de los europeos (en «Nuevo revés en la estrategia europea de vacunación», *Euronews*, 10 de marzo de 2021. Disponible en: <https://es.euronews.com/2021/03/10/nuevo-reves-en-la-estrategia-de-vacunacion-europea>; consultado: 15/5/2021).

¹³ Tesis que sostenemos en PÉREZ GIL, L. *Elementos para una teoría de la política exterior*. Valencia: Tirant lo Blanch 2012.

¹⁴ Está por ver cómo se resuelven estas cuestiones en la conferencia «Una nueva agenda estratégica 2019-2024», que tiene como objetivo identificar las amenazas para la seguridad europea y determinar las

Las relaciones transatlánticas como fundamento de la seguridad europea

Este es un axioma de la integración europea difícilmente discutible y el fundamento de las políticas exteriores de muchos Estados europeos, miembros y no miembros de la UE, hasta hoy, desde Alemania, pasando por Holanda o España, hasta Noruega¹⁵. Después de las devastadoras consecuencias de la Segunda Guerra Mundial y la emergencia de la Unión Soviética convertida en una potencia ocupante en muchos países europeos, la supervivencia de Europa quedó en manos de los Estados Unidos. Su retirada inmediata, como ocurrió después de la Primera Guerra Mundial, habría sembrado el caos político y económico y habría abierto las puertas para la expansión del comunismo soviético en los países de Europa occidental. La tutela americana, bajo la creación de un protectorado militar, permitió la recuperación económica, el desarrollo político en el marco de la democracia parlamentaria y la emergencia de nuevas estructuras de cooperación institucionalizadas, que posibilitaron el mayor periodo de paz y seguridad en el continente desde la *Pax Britannica* del siglo XIX¹⁶. Por tanto, la deuda de Europa con los Estados Unidos es incalculable. Al final de este periodo, la Unión Soviética simplemente desapareció por su incapacidad para mantener la pugna internacional.

La creación de la UE, en 1993, se tenía que demostrar en el orden internacional, actuando como un nuevo garante de la paz y la seguridad. Sin embargo, las crisis y los conflictos en el propio territorio europeo pusieron de manifiesto la incapacidad de la pomposa organización para contribuir políticamente a la paz y la seguridad internacional. De este modo, los Estados Unidos continuaron ordenando el sistema europeo con la OTAN¹⁷ y, ya completamente en solitario, el sistema mundial. Este régimen se mantuvo estable hasta la emergencia de China como potencia con aspiraciones globales y de Rusia recuperada del caos interior de los años noventa, en el que perdió territorio, población, mercados y capacidad militar, pero no la noción de gran potencia, que sus élites fueron capaces de adaptar e impulsar de nuevo en cuanto la situación fue

capacidades necesarias para garantizarla (documento disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/39964/a-new-strategic-agenda-2019-2024-es.pdf>; consultado: 15/5/2021), o si simplemente quedará completamente desfasada ante los cambios estratégicos acelerados que se están produciendo.

¹⁵ La Estrategia Global Europea afirma que «la OTAN ha sido para sus miembros el cimiento de la seguridad euroatlántica durante casi setenta años. Sigue siendo la alianza militar más sólida y eficaz del mundo» (ibídem, p. 29).

¹⁶ Para un estudio histórico, véase CAHEN, A. *The Western European Union and NATO. Building a European Defence Identity within the Context of Atlantic Solidarity*. London: Brassey's 1989.

¹⁷ YOST, D. *NATO Transformed: The Alliance's new role in international security*. Washington: U.S. Institute of Peace Press 1999.

favorable¹⁸. Washington comenzó a modificar sus intereses de seguridad en la etapa final de la Administración Bush hijo abriendo la región del Asia-Pacífico hacia una nueva etapa de expansión imperial¹⁹. Esta política, desarrollada por los presidentes Obama y Trump, no va a cambiar, solo lo hará el enfoque conflictual con el que se desenvuelve en los últimos años debido a los retos estratégicos que imponen las aspiraciones chinas a la hegemonía regional, que choca frontalmente con los intereses globales de los Estados Unidos. Esta lucha por la influencia se resolverá con un enfrentamiento decisivo, como demuestra reiteradamente la historia de las relaciones internacionales²⁰.

Unos Estados Unidos concentrados en Extremo Oriente necesitan una Europa estable, pero la debacle de las relaciones con Rusia después de la anexión de Crimea en marzo de 2014 plantea retos que la UE parece no estar preparada para afrontar o resolver por sí sola. Pero, a diferencia de etapas anteriores, Washington no puede ni quiere seguir permanentemente en Europa. Se impone un nuevo marco institucional²¹ que, probablemente, requerirá la creación de un régimen de seguridad más allá de las estructuras vigentes hasta ahora (OTAN, G-7) que permita tomar decisiones en materia de seguridad global cuando estén en juego los intereses de bloque occidental. Esto no entra en contradicción con la existencia y funcionamiento del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, sino que puede ser un apoyo al mismo como establece la propia Carta de las Naciones Unidas.

La Unión Europea y Rusia: contigo, pero sin ti

Precisamente este es el título de un reciente artículo del general Dacoba Cerviño, director del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), para referirse a la autonomía

¹⁸ En este sentido, entre otros, KOTLIN, S. «Russia's perpetual geopolitics. Putin returns to the historical pattern», *Foreign Affairs*, 3/2016. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/43946851?seq=1> (Consultado: 15/5/2021).

¹⁹ Como desarrollamos en PÉREZ GIL, L. «Cooperación y conflicto en la sociedad internacional globalizada. Una visión desde la potencia hegemónica en retroceso». En: GARAY VERA, C.; PÉREZ GIL, L. y TRONCOSO ZÚÑIGA, V. (eds.), *Gobernabilidad y seguridad en América Latina: Desafíos del sector Defensa*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile 2014, pp. 74-88. Disponible en: http://seguridadcondemocracia.org/administrador_de_carpetas/biblioteca_virtual/Gobernabilidad_y_Seguridad_Defensa_en_AL.pdf (Consultado: 15/5/2021).

²⁰ Véase la obra fundamental de KENNEDY, P. *Auge y caída de las grandes potencias*. Barcelona: Plaza y Janés 1994 (trad. de *The Rise and Fall of the Great Powers*, New York: Random House 1987).

²¹ Véase PULIDO GAGERA, J.; GARCÍA CANTALAPIEDRA, D. (coords.). *Hacia un nuevo Espacio Euroatlántico. Una visión renovada de las Relaciones Transatlánticas en un escenario global*. Madrid: Ediciones Navalmil 2016.

estratégica europea²², pero que es muy atinente a las relaciones actuales entre la UE y Rusia.

La creación de la UE coincidió con el final de la Unión Soviética y la emergencia de un nuevo Estado ruso independiente, declarado sucesor del anterior, pero que a mediados de los noventa llegó a una situación de postración lamentable: suspensión del pago de la deuda externa, ataque armado del Ejecutivo contra el Parlamento, pérdida masiva de capacidades militares, atentados terroristas brutales en territorio ruso y dos guerras para tratar de frenar la independencia de Chechenia, que llevaron al país al borde del caos²³. En esta etapa algunos autores auguraron la desintegración de la Federación de Rusia en varios Estados, circunstancia que finalmente no aconteció porque las élites políticas rusas fueron capaces de ponerse de acuerdo en el nombramiento de un nuevo gestor con los poderes necesarios para sacar el país adelante. Las expectativas se vieron cumplidas: el 31 de diciembre de 1999, Putin fue nombrado presidente interino de Rusia y unas elecciones en marzo refrendaron su permanencia en el poder hasta el día de hoy.

¿Qué hizo la UE en este periodo para reconducir las relaciones bilaterales por cauces favorables a los intereses occidentales y europeos? La respuesta tiene que ser, inevitablemente, nada o casi nada. Parecía que apoyar los esfuerzos para que Alemania lograra el éxito en su unificación era más que suficiente, por lo que las aspiraciones europeas de los antiguos miembros del Pacto de Varsovia se vieron frenadas por un complejo entramado de exigencias burocráticas características de la UE destinadas a retrasar su incorporación al proyecto comunitario. En realidad, no hubo acciones valientes después de la incorporación de los cinco *länder* alemanes. Los europeos simplemente dejaron la gestión de la transición postsoviética en manos de los Estados Unidos. De este modo, Washington y la OTAN lideraron la recuperación de los nuevos Estados ya independientes para la democracia y la economía libre de mercado²⁴. Y esta

²² *Autonomía Estratégica Europea: ni contigo, ni sin ti...* Documento de Análisis del IEEE 13/2021. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA13_2021_FRANDAC_Autonomia.pdf (Consultado: 15/5/2021).

²³ Véanse, entre otros, BLANC ALTEMIR, A. *Conflictos territoriales, interétnicos y nacionales en los Estados surgidos de la antigua Unión Soviética*. Valencia: Tirant lo Blanch 2004; GARCÍA REYES, M. *De la Unión Soviética a la Comunidad de Estados Independientes. La transición hacia una economía de libre mercado*. México D.F.: El Colegio de México 1994; MARTÍN DE LA GUARDIA, R. *Crisis y desintegración: el final de la Unión Soviética*. Barcelona: Ariel 1999; MARTÍN DE LA GUARDIA, R.; PÉREZ SÁNCHEZ, G. *La Unión Soviética: de la Perestroika a la desintegración*. Madrid: Ediciones Istmo 1995.

²⁴ Véanse las reflexiones del momento en SLOAN, S. «¿Puede enturbiar las relaciones transatlánticas el proceso de ampliación?», *Revista de la OTAN*, 5/1997, pp. 12-16.

fórmula satisfizo a los líderes europeos: primero la adhesión a la OTAN y, más adelante, la integración en la UE, todo ello regado con programas millonarios de fomento de la gobernanza y de la sociedad civil²⁵. Modelo que se trató de emplear más adelante a las puertas de Rusia y que Moscú no estaba dispuesto a tolerar, recurriendo al uso de la fuerza.

En este periodo se planteó el debate de las dos Europas —la nueva y la vieja Europa—, discurso promovido por Washington en aras de sus propios intereses políticos, pero que puso de manifiesto el fenómeno descrito que se estaba produciendo en el seno de las estructuras europeas.

Durante esta etapa Moscú desarrolló una política occidentalista, trató de lograr las mejores relaciones con los Estados Unidos, la UE y, por separado, con las principales potencias europeas²⁶. La integración de los antiguos países del Pacto de Varsovia y de las tres repúblicas bálticas en la OTAN fue aceptada formalmente, y las discrepancias se resolvían en el marco institucional creado al efecto: el Acta Fundacional de Relaciones OTAN-Rusia de 1997²⁷. De este modo, se abrió la puerta para la cooperación mutuamente beneficiosa: energía y recursos naturales rusos casi ilimitados a cambio de inversión y tecnología avanzada europea. Sin embargo, mientras Moscú, como gran potencia, continuaba pensando en términos de poder e influencia, americanos y europeos consideraron que la postración y posterior anuencia rusas significaban una autorización implícita para entrar en su zona de influencia histórica, el denominado «extranjero cercano» o *near abroad*. El reconocimiento occidental de la independencia de Kosovo en febrero de 2008 y la guerra de Georgia en agosto siguiente pusieron en alerta a los dirigentes de Moscú, que concluyeron que Occidente tenía un plan para socavar los intereses de Rusia, incumpliendo los acuerdos fundamentales que permitieron la reunificación de Alemania —tema que continúa generando un gran debate entre académicos, políticos y diplomáticos—²⁸.

²⁵ Véanse SMITH, M.; TIMMING, G., «Building a bigger Europe. EU and NATO enlargement in comparative perspective», Aldershot: Ashgate 2000; y la obra colectiva *La Aproximación estratégica a la Europa del Este*, Documentos de Seguridad y Defensa del CESEDEN 17, Madrid: Ministerio de Defensa 2007.

²⁶ Para este periodo, véase CLAUDIN, C. «Putin en Occidente: ¿una apuesta estratégica?». *Política Exterior*, 85/2002, pp. 14-20.

²⁷ Las reflexiones de ese periodo, en DANNREUTHER, R. «Escaping the enlargement trap in NATO-Russian relations», *Survival*, 4/1999, pp. 145-164; WETTIG, G. «Moscow's Acceptance of NATO: The Catalytic role of German unification», *Europe-Asia Studies*, 6/1993, pp. 953-972.

²⁸ La mejor obra de consulta es STENT, A. *Putin's World. Russia against the West and with the Rest*. New York: Twelve 2019.

En este momento, la política exterior y de seguridad rusa dio un vuelco. Se comenzó a promocionar una política exterior basada en los principios del euroasianismo, tan popular en un amplio sector intelectual ruso²⁹, se inició una auténtica reforma militar, que a la vista de los resultados obtenidos tuvo éxito, y continuó la expansión de sus capacidades para mostrarse como una potencia que puede defender sus intereses de seguridad, generando acuerdos en el seno de las organizaciones internacionales en las que participa, incluido el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, o imponiéndose por la fuerza cuando es necesario. Y llegó el momento en el que fue preciso: Georgia en el verano de 2008 y, especialmente, Ucrania a finales de 2013. De repente, Moscú se dio cuenta que podía perder de un plumazo una vasta área de influencia gracias a un tratado de asociación con la UE que, solo aparentemente, se ocupaba de temas económicos, comerciales y financieros, porque, en el fondo, era una importantísima ventaja política para arrancar a Ucrania de su histórica dependencia de Rusia. Los acontecimientos que se sucedieron entre finales de 2013 y principios de 2014 son conocidos: al caos político interno en Kiev, avivado desde el exterior, sucedió la rápida acción militar y diplomática rusa, que supuso la anexión de la península de Crimea, pero también el inicio de una guerra civil separatista en la parte oriental de Ucrania que dejó al país sumido en el caos. ¿Cuál fue la reacción europea? La misma que hubo con Checoslovaquia el 15 de marzo de 1939: no hacer nada ante los hechos consumados de una gran potencia agresiva³⁰. Vemos que los comportamientos se repiten, que no se ha aprendido nada de la historia y que el derecho internacional cede ante la fuerza, por falta de decisión de los que tienen la ética y la moral de su parte y poder para imponerlas.

La imposición de sanciones económicas por parte de los Estados Unidos y la UE, que siguen vigentes, no han servido de nada³¹. Rusia sigue ocupando Crimea, mantiene un

²⁹ Para los fundamentos filosóficos e ideológicos del putinismo, véase ELTCHANINOFF, M. *En la cabeza de Vladimir Putin*. Barcelona: Libbooks Barcelona 2016 (trad. de *Dans la tête de Vladimir Poutine*, Actes Sud, 2015).

³⁰ Nuestra valoración del momento, en PÉREZ GIL, L. «La cláusula de defensa colectiva del Tratado de la Unión Europea ante el conflicto de Ucrania», *Columna de Opinión*, 29 de agosto de 2014, sitio web de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (Santiago de Chile), en <http://www.anepe.cl/2014/08/la-clausula-de-defensa-colectiva-del-tratado-de-la-union-europea-ante-el-conflicto-de-ucrania/>; y los posibles escenarios para una resolución del conflicto, en «El conflicto de Ucrania y el papel de Rusia en perspectiva estratégica», *Panoramas de Seguridad y Defensa* (ANEPE), agosto de 2017, en <https://www.anepe.cl/wp-content/uploads/Panorama-SD-El-conflicto-de-Ucrania.pdf> (Consultados: 15/5/2021).

³¹ Véase, entre otros, MESTRE-JORDÁ, J. *Análisis de la eficacia de las sanciones económicas de EEUU y la UE a Rusia (2014-2017)*, Documento de Opinión del IEEE 28/2018. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO28-2018_Sanciones EEUU-

apoyo activo a los rebeldes separatistas en el Donbas, su economía sigue creciendo y, lo que es peor, se ha acercado mucho más a China, buscando la inversión y la tecnología avanzada que Europa le ha vetado. Una mala solución vista desde la óptica europea si pensamos que Occidente sigue colaborando con Rusia en temas clave como espacio o energía —entrega de cohetes propulsores y motores de cohetes rusos, puesta en órbita de satélites espaciales, construcción del gaseoducto Nord Stream 2 en el Báltico o comercialización a ambos lados del Atlántico del gas licuado (GNL) extraído en el Ártico—, mientras Moscú y Pekín se apoyan mutuamente en aquellas áreas de interés mutuo pero sin llegar a establecer una alianza estratégica. Precisamente, energía —en forma de suministro de gas natural y tecnología nuclear civil— y desarrollo de capacidades militares son las áreas en las que están haciendo mayor énfasis, porque es preciso recordar que el Libro Blanco de la Defensa de China, de 24 de julio de 2019, establece, como uno de sus objetivos, que el Ejército Popular de Liberación esté preparado para «combatir y ganar guerras» en 2035³², fecha que se pretende adelantar a 2028. Y Rusia puede aportarle los conocimientos y experiencia para preparar a sus Fuerzas Armadas de cara a un próximo enfrentamiento militar con Occidente³³.

No obstante, al mismo tiempo los dirigentes rusos saben que la principal amenaza a su integridad territorial proviene de China, que las relaciones entre ambos no siempre han sido pacíficas, que tiene intereses propios en Extremo Oriente y, singularmente, que tiene en su mano la llave del acceso al océano Ártico y a la Ruta Marítima del Norte, una de las áreas por las que Pekín ha mostrado mayor interés, considerando incluso el establecimiento de una vía paralela de la denominada Nueva Ruta de la Seda³⁴. En este punto parece que los intereses estratégicos de Rusia y Occidente son coincidentes.

[UE a Rusia JorgeMestre.pdf](#) (Consultado: 15/5/2021); RUSSELL, M. «Sanctions over Ukraine. Impact on Russia», *European Parliamentary Research Service*, enero de 2018.

³² «Defensa Nacional de China en una Nueva Era» (Libro Blanco de la Defensa), Pekín, 24 de julio de 2019. Disponible en: http://eng.mod.gov.cn/news/2019-07/24/content_4846443.htm (Consultado: 15/5/2021).

³³ RUDD dice que la rivalidad es inevitable, pero «la guerra, sin embargo, no lo es» («Short of War. How to keep US-Chinese confrontation from ending in calamity», *Foreign Affairs*, marzo-abril de 2021. Disponible en: <https://asiasociety.org/policy-institute/short-war-how-keep-us-chinese-confrontation-ending-calamity>; consultado: 15/5/2021).

³⁴ BAQUÉS QUESADA, J. «La geopolítica del Ártico: una nueva pieza en el gran tablero chino», *Revista General de Marina* t. 274, marzo de 2018, pp. 307-313; STAALESSEN, A. «New Chinese icebreaker sets course for Arctic», *The Barents Observer*, 16 de julio de 2020. Disponible en: <https://thebarentsobserver.com/en/arctic/2020/07/new-chinese-icebreaker-sets-course-arctic> (Consultado: 15/5/2021).

El presidente Trump barajó la idea del reconocimiento de Crimea como mecanismo para resolver el conflicto ucraniano, establecer áreas de influencia mutuamente reconocidas mediante la creación de un régimen de seguridad explícito y, por tanto, ganar a Rusia de cara al próximo enfrentamiento por la hegemonía con China. La cuestión que se plantea es: ¿los dirigentes europeos son conscientes de esta estrategia, de la necesidad de anclar a Rusia a Occidente? Moscú ha declarado esta voluntad en diferentes intervenciones de sus principales líderes políticos, desde el presidente Putin para abajo, pero siempre basada en sus propios intereses nacionales. Sin embargo, la UE carece de esta visión y ahora mismo no existen líderes en Europa que estén a la altura de la necesidad de estos tiempos, que aprueben estrategia basadas en los intereses europeos, que son coincidentes con los del bloque occidental, y que adopten las decisiones necesarias para sentarse con Moscú, acordar los principios fundamentales de una nueva relación estratégica mutuamente beneficiosa y que sirva de apoyo para poner coto a las aspiraciones chinas, como demandan los Estados Unidos. Parece que es más sencillo, más prudente y menos comprometido hacer seguidismo de los dictados de Washington. Pero esto tiene un coste, Trump se atrevió a decirlo con un lenguaje burdo³⁵, y no le hicieron caso.

Pero se engañan los líderes europeos, comunitarios y nacionales, cuando piensan que la nueva Administración Biden va a cambiar los objetivos de la política exterior americana³⁶. A lo más cambiarán, un poco, las formas, porque la estrategia del Pacífico representa el futuro de los Estados Unidos, porque se trata de una política diseñada hace más de una década, porque China representa la principal amenaza a la hegemonía global americana y porque los Estados Unidos están, como siempre, preparados para enfrentarla, son poderosos y saben imponerse³⁷.

³⁵ GRAMER, R. «Trump wants NATO's eyes on China», *Foreign Policy*, 20 de marzo de 2019. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2019/03/20/us-wants-nato-to-focus-on-china-threat-critical-infrastructure-political-military-huawei-transatlantic-tensions/> (Consultado: 15/5/2021).

³⁶ Véase PONTIJAS CALDERÓN, J. L. *Nueva Administración ¿Nueva política exterior para EEUU?*, Análisis del IEEE 28, 2020. Disponible en: http://www.ieeee.es/contenido/noticias/2020/09/DIEEEA28_2020JOSPON EEUU.html (Consultado: 15/5/2021).

³⁷ Véase la denominada «Interim National Security Strategic Guidance» del presidente Biden, 3 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf> (Consultado: 15/5/2021).

Por tanto, los dirigentes europeos deben decidir si quieren desempeñar un papel relevante en la estructura internacional que emerge del enfrentamiento entre los Estados Unidos y China o continuar con el papel de testigos silenciosos. El coste de adoptar una u otra decisión será económico, financiero, tecnológico e, incluso, para muchos países, de supervivencia como estructuras políticas organizadas.

El reto de China para la seguridad global y para la Unión Europea

Tras la llegada de Xi al poder en octubre de 2013, China inició un cambio progresivo en su política exterior y su seguridad, pasando de ser una potencia benévola basada en el crecimiento económico y financiero y el comercio internacional, siguiendo los modelos de Alemania o Japón después de la Segunda Guerra Mundial, a disputar áreas de influencia en el sistema internacional globalizado³⁸. Pekín solicitó y consiguió la incorporación a las organizaciones económicas y financieras internacionales debido a su peso económico global, comenzó a mostrarse más activo en su condición de miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, lanzó la iniciativa de una Nueva Ruta de la Seda que conectaría China con Occidente³⁹, pero, en paralelo, emprendió acciones de depredación masiva de recursos naturales en África, de penetración económica y política en el Sudeste Asiático y América Latina, estableció bases militares en el extranjero, ocupó territorios en disputa en zonas marítimas próximas, amenaza a sus vecinos y decidió afrontar una guerra comercial con los Estados Unidos, consciente de su fortaleza económica⁴⁰. El último paso ha sido el enfrentamiento político directo con Washington, ejemplificado en la reciente cumbre de Anchorage (Alaska) de 18 y 19 de marzo de 2021, donde ambas potencias hablaron en una retórica propia de la Guerra Fría, de la que la China comunista no fue nunca un actor relevante.

Este complejo escenario supera a Europa, tanto en términos políticos como ideológicos, es decir, ni la UE ni sus Estados miembros están preparados para responder al reto que

³⁸ El pensamiento político de Xi y sus declaraciones oficiales iniciales sobre el futuro de China se recogen en la obra oficial «The Governance of China», *Foreign Languages Press*, Pekín 2014.

³⁹ ABRAHAM, LÓPEZ, J. «La nueva ruta de la seda de China, un caballo de Troya en su vertiente marítima», *Cuadernos de Pensamiento Naval*, n.º 28, 2020, pp. 69-75.

⁴⁰ Véase, reciente, JIMÉNEZ GARCÍA, E. *¿Una «globalización armada» de China?*. Documento de Opinión del IEEE 37/2021. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO37_2021_EDGJIM_Globalizacion.pdf (Consultado: 15/5/2021).

plantea China a la hegemonía americana⁴¹. De hecho, Pekín ha jugado durante la última década sus propias bazas para mostrarse ante los europeos como una potencia benévola, mientras arreciaban las peticiones de la Administración Trump a sus aliados para incrementar sus esfuerzos a la seguridad común. Para los europeos era más cómodo acoger el discurso buenista de Pekín que las exigencias de Washington, que requerían dedicar ingentes recursos a la seguridad global. No nos engañemos: no existe una cultura europea para lograrlo. Por eso, Pekín consiguió crear foros institucionales, incluso dentro de la propia UE, en los que promover sus propios intereses, y cuando algunos Estados europeos se han mostrado reticentes a estas acciones, las autoridades chinas han respondido como hacen las grandes potencias: con la persuasión, la coacción y la amenaza. Es la ausencia de una noción nítida de los intereses europeos lo que hace que las iniciativas chinas tengan éxito en Europa, porque el temor al enfrentamiento supera a las propias convicciones políticas y morales, que son el fundamento de cualquier estructura.

La reciente imposición de sanciones a funcionarios chinos por parte de los Estados Unidos, la UE y Canadá puede abrir un inesperado abanico de opciones políticas, que será preciso seguir con interés, porque acercará a europeos y americanos, acotará la capacidad de influencia china en Europa y marcará las pautas de cara al próximo enfrentamiento global.

Conclusiones

La Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE no pasa de ser más que un documento programático, producto del consenso de un grupo de países secundarios del sistema internacional, basado en declaraciones simbólicas —como, por ejemplo, la «aspiración idealista de la UE de avanzar hacia un mundo mejor»— y que, por tanto, no ha tenido, ni tendrá, ningún impacto en la agenda internacional, más allá de las rimbombantes declaraciones de los funcionarios de Bruselas, desconectados completamente de la realidad actual: un mundo en el que las grandes potencias internacionales continúan manteniendo la pugna por la influencia empleando para ello

⁴¹ Véase PARDO DE SANTAYANA, J. *¿Y China qué? ¿Habrá un «telegrama largo» para la UE?*, Documento de Análisis del IEEE 14/2021. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA14_2021_JOSPAR_Telegrama.pdf (Consultado: 15/5/2021).

todos los recursos de poder a su alcance, incluidos la propaganda, la desinformación, los ciberataques y hasta la promoción de las vacunas contra la COVID-19.

Mientras los dirigentes europeos no sean capaces de realizar una correcta valoración del escenario internacional y sean capaces de adoptar decisiones basadas en los intereses de los Estados miembros y en la estabilidad de una Europa unida, la UE continuará desempeñando un papel secundario e incluso insignificante en los principales asuntos internacionales.

Se impone una revisión de la agenda política europea, potenciando el mantenimiento de la alianza transatlántica basada en la comunidad de valores y en la asunción equilibrada de cargas y cometidos de la seguridad común y global. Si es preciso, deberán acordarse nuevos foros de decisión transatlánticos donde se puedan adoptar decisiones por consenso. En esto consiste la auténtica autonomía estratégica.

La recuperación de las relaciones con Rusia debe ser una prioridad de la UE. Rusia puede aportar los recursos naturales y energéticos necesarios para décadas de desarrollo económico europeo, también puede aportar mercados para los productos europeos y puede ser una tierra promisoría para la inversión europea. Los acuerdos en energía, industria aeroespacial, robótica y medicina permitirán crear empresas conjuntas de alcance global. Para lograrlo se requiere un gran acuerdo similar al de Yalta en 1945. *Per se*, el establecimiento de zonas de influencia no implica una degradación del orden internacional, sino todo lo contrario: la existencia de regímenes explícitos reduce la posibilidad de conflicto al crear normas, reglas y procedimientos de solución de controversias. El objetivo fundamental de esta política debe ser anclar a Rusia al bloque occidental. La consecución de estos objetivos no entra en contradicción con los intereses de Moscú, como sus dirigentes políticos han declarado reiteradamente.

En la pugna con China, la UE es una parte fundamental del bloque occidental, debe formar parte de las coaliciones de seguridad regional también en el área del Sudeste Asiático y debe apoyar las iniciativas de los Estados Unidos para mantener los principios de libertad comercial, protección de la propiedad intelectual, libertad de navegación y arreglo pacífico de las diferencias basado en el derecho internacional. El próximo enfrentamiento decisivo está cada vez más cerca y Europa tiene que estar preparada para ofrecer una respuesta política a su principal aliado estratégico y garantizar su propia seguridad.

*Luis V. Pérez Gil**
Doctor en Derecho
Universidad de La Laguna