105/2022

La Unión Europea en la competición estratégica entre grandes potencias: las relaciones transatlánticas

Rocío Vales Calderón

La Unión Europea en la competición estratégica entre grandes potencias: las relaciones transatlánticas

Rocío Vales Calderón

Rocío Vales Calderón

Rocío Vales Calderón realiza en la actualidad un Doctorado en Ciencias Jurídicas y Políticas en la Universidad Pablo de Olavide, así como se encuentra vinculada a la misma laboralmente a través del disfrute de la ayuda de Formación del Profesorado Universitario (FPU) obtenida en la convocatoria de 2020, gozando de la categoría de investigadora predoctoral. Es graduada en el Doble Grado en Derecho y Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Pablo de Olavide, así como ha cursado un Máster en Paz, Seguridad y Defensa en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM).
Contribuye a la difusión del conocimiento sobre relaciones internacionales, estudios estratégicos y defensa a través de la colaboración con revistas especializadas como la revista Ejércitos o el Instituto Español de Estudios Estratégicos. En este sentido, sus líneas de investigación principales versan sobre la política exterior y de defensa de EE.UU. y la competición estratégica entre grandes potencias.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida,
grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento,
ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro,
sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas
© Rocío Vales Calderón
ISBN: 978-84-18677-67-0

Edición y maquetación: Rodrigo Castellanos

Impreso en papel ecológico

Contenido

INTRODUCCIÓN **11**

1. La competición entre grandes potencias como rasgo definitorio del sistema internacional contemporáneo **13**

1.1. Tendencias características del sistema internacional 13

1.2. El desplazamiento de EE.UU. hacia el Indo-Pacífico 18

1.3. La UE como actor geopolítico en la competición 21

2. El vínculo transatlántico y la autonomía estratégica **27**

2.1 La OTAN como columna vertebral de la defensa europea 27

2.2. America's not back 31

2.3. La búsqueda europea de autonomía estratégica 37

2.4. Autonomía estratégica: ¿sí o no? 40

3. ¿Ubi sunt? España entre competición estratégica entre grandes potencias y la búsqueda de autonomía estratégica **47**

3.1. Intereses y necesidades de España en la competición entre grandes potencias 47

3.2. ¿España europeísta o España atlantista? 50

CONCLUSIONES **55**

BIBLIOGRAFÍA **59**

INTRODUCCIÓN

El final de la Guerra Fría fue acogido con tremendo optimismo por parte de Occidente, en tanto que supuso la apertura de una nueva etapa en la que imperaba la creencia en que la democracia liberal se convertiría en el sistema político definitivo al que habrían de transitar todos los Estados presentes en el sistema internacional y en el que las estrategias de poder que habían caracterizado el siglo XX ya no tendrían cabida.

Si bien durante décadas pudimos disfrutar de la victoria y extensión de la democracia liberal y los dividendos de la paz, la anexión de Crimea por parte de la Federación Rusa en 2014 ha sido ampliamente interpretada por gran parte de la comunidad internacional como el acontecimiento que marcaba el regreso de la política de poder al escenario internacional o bien, en contraposición a las proclamas optimistas de Fukuyama, *el regreso de la historia.* Desde entonces, las alusiones al retorno de la competición entre grandes potencias han pasado a ser cada vez más frecuentes, llegando a recogerse en la Estrategia de Seguridad Nacional de la Administración Trump promulgada en diciembre de 2017[1] y pasando a ser denominado este fenómeno por parte de la Administración Biden como *competición estratégica entre grandes potencias.*

Es precisamente en este escenario internacional caracterizado de manera creciente por dinámicas de competición donde se sitúan las relaciones que mayor importancia han tenido para la construcción del orden internacional tal y como lo conocemos en la actualidad y que han desempeñado un importante papel como garantes de la seguridad y la estabilidad: las relaciones transatlánticas. Esta alianza formada por la Unión Europea (en adelante, UE) y los Estados Unidos de América (en adelante, EE.UU.) se remonta a la Guerra Fría, cuando ni siquiera existía un proyecto de integración regional en el continente europeo, y su relevancia para ambas partes es de notable relevancia en todos los ámbitos que abarca.

No obstante, lo anterior, los diversos acontecimientos que han tenido lugar en el escenario internacional y los diferentes cambios que han sacudido tanto la política exterior como doméstica norteamericana han llevado a cuestionar el futuro de la asociación transatlántica en un momento en el que se demuestra más necesaria que nunca, así como a manifestar la necesidad de que la UE se convierta en un actor más autónomo que sea capaz de defender sus propios intereses cuando sea necesario. A este respecto, uno de los factores que ha llevado a que el concepto de autonomía estratégica haya ganado preeminencia en los debates europeos es precisamente la toma de conciencia de que la UE se sitúa en un mundo cada día más peligroso en el que los intereses de la potencia hegemónica por excelencia ya no se centran de

[1] La primera Estrategia de Seguridad Nacional promulgada por la Administración Trump en diciembre de 2017 anunciaba el regreso de la competición entre grandes potencias, señalando particularmente a China y Rusia y siendo el primer documento oficial en anunciar tal realidad. Acceso al documento: https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf

manera primordial en el viejo continente, llegando el miedo a una desvinculación por parte de EE.UU. a alcanzar altísimas cotas durante la Administración Trump.

Por consiguiente, habida cuenta de los cambios acontecidos tanto en el sistema internacional como en las relaciones entre ambas orillas del Atlántico, así como la proliferación discursiva del concepto de autonomía estratégica, sería pertinente abordar de qué manera se configuran las relaciones transatlánticas en el contexto internacional contemporáneo, así como abordar la compatibilidad de la autonomía estratégica con las relaciones transatlánticas, especialmente teniendo en cuenta que la Organización del Tratado del Atlántico Norte (en adelante, OTAN) constituye la columna vertebral de la defensa europea.

El presente documento se estructura en tres epígrafes diferenciados, divididos a su vez en varios subapartados a fin de facilitar la comprensión y la lectura del análisis realizado. El primer epígrafe abordará necesariamente las características principales del sistema internacional contemporáneo, así como las posiciones que ocupan en el mismo los dos actores protagonistas del presente estudio, esto es, EE.UU. y la UE. A continuación, el segundo epígrafe abordaría propiamente el vínculo transatlántico y la cuestión de la autonomía estratégica, así como su compatibilidad, tanto desde el punto de vista de los Estados miembros como de la contraparte atlántica. Finalmente, antes de abordar las conclusiones del presente análisis, resultaría necesario, por la pertinencia de las cuestiones abordadas en este documento, realizar una aproximación a la posición de España en la competición estratégica entre grandes potencias con respecto al vínculo transatlántico y la autonomía estratégica.

1. La competición entre grandes potencias como rasgo definitorio del sistema internacional contemporáneo

1.1. Tendencias características del sistema internacional

El escenario internacional ha sufrido numerosos cambios en las últimas tres décadas. Desde la desintegración de la Unión Soviética (en adelante, URSS) en 1991 y la consiguiente consagración tanto del orden liberal internacional como de EE.UU. como la única potencia hegemónica, pasando por los atentados del 11 de septiembre de 2001 y la guerra contra el terror, con las guerras de Irak y Afganistán, hasta las Primaveras Árabes, la anexión rusa de Crimea, el ascenso meteórico del gigante asiático y, finalmente, el retorno de la guerra al continente europeo con la guerra entre Rusia y Ucrania. En este sentido, dentro de los cambios producidos en el entorno internacional, el presente documento no puede sino partir de la importante premisa que sostiene que el centro de gravedad geopolítica se ha trasladado desde Europa hacia el Indo-Pacífico, tal y como se atenderá posteriormente.

Sin embargo, ¿cuáles son las principales tendencias que caracterizarían el sistema internacional contemporáneo? Juan Tovar (2021: 10) sintetiza de manera clara las principales tendencias, aseverando que el sistema internacional contemporáneo se caracterizaría de manera creciente por la desglobalización, la expansión del populismo soberanista, la aparición de líderes con ambiciones revisionistas, la competición entre potencias, la lucha por el poder y la seguridad, así como una posición de liderazgo sometida a disputa por los principales protagonistas del mismo.

A este respecto, el sistema internacional cuyos primeros estertores estamos comenzando a presenciar se caracterizaría principalmente por la presencia de dinámicas de competición y rivalidad que se extrapolarían a los escenarios de conflicto armado, tanto internos como internacionales, así como a los propios desafíos transnacionales que han de ser necesariamente abordados de manera conjunta (Tovar, 2021: 11). Sobre el particular, el 19 de enero de 2021, Anthony Blinken afirmó ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado que debía confirmarle como secretario de Estado de la Administración Biden que el mundo que nos rodeaba era un mundo:

> de nacionalismos en auge y democracias en regresión, bronca y rivalidad de Rusia, China y otros Estados autoritarios, múltiples amenazas a un sistema internacional libre y abierto, y una revolución tecnológica que está transformando

todos los ámbitos de nuestras vidas, especialmente en el ciberespacio (Blinken, 2021)[2].

En este sentido, la transformación del orden liberal internacional que se consolidara definitivamente tras la Guerra Fría se vio propiciada a partir de la sucesión de dos acontecimientos concretos: la guerra de Irak y la crisis económica de 2008. Por un lado, la guerra de Irak sería en gran parte la responsable de la transformación del sistema internacional en lo referente a su estructura y distribución de poder (Tovar, 2021: 35). Por otro lado, la crisis económica que se originó con la caída de *Lehman Brothers* y que afectaría tanto a EE.UU. como a sus aliados europeos sería la responsable del desarrollo de tendencias a nivel doméstico que, si bien tienen una repercusión más fácilmente identificable a nivel interno, tienen una influencia determinable asimismo en el comportamiento de los Estados en el entorno internacional, con la extensión de ideologías populistas soberanistas y las tendencias desglobalizadoras (Tovar, 2021: 37). Sobre el particular, la elección de Donald Trump puso de manifiesto las tendencias estructurales de un sistema internacional en proceso de desglobalización, incluso profundizando en el mismo a través de muchas de sus decisiones políticas (Tovar, 2021: 100).

Otrosí, durante estos años tuvo asimismo lugar la emergencia de una serie de potencias que fueron señaladas como las principales protagonistas del futuro: los BRIC[3]. Si bien estas potencias emergentes tienen pocas cosas en común[4], habría una serie de ámbitos en los que habrían coincidido a nivel de política internacional y que contribuiría también a marcar el desarrollo de un sistema internacional diferente del que había existido previamente (Tovar, 2021: 38). Sobre el particular, estas potencias defenderían un concepto de soberanía fuerte y la no injerencia e intervención en los asuntos internos de otros Estados, contraponiéndose a los valores e ideales promulgados por los Estados occidentales al respecto. De este modo, cuestionarían los planteamientos hegemónicos mantenidos por Occidente en la materia y que son compartidos y defendidos por las principales organizaciones internacionales, como Naciones Unidas (en adelante, NNUU) y la OTAN (Tovar, 2021: 39).

Por otro lado, otra de las ambiciones de estas potencias emergentes sería la de mejorar su posición en el sistema internacional, aquel en cuyo diseño no pudieron participar y en el que ahora reclaman su participación (Pardo de Santayana, 2021:118). Las potencias emergentes buscarían remodelar el sistema internacional de una manera que refleje tanto sus valores como sus intereses, alineando instituciones y normas de acuerdo con su propia visión del mundo y para servir a su propio propósito. Convendría traer a colación tanto las aspiraciones brasileñas de obtener un puesto en el Consejo de Seguridad de NNUU, las aspiraciones geopolíticas chinas en su región o las pretensiones rusas de recuperar su pasada esfera de influencia, por no hablar

[2] Enlace al discurso entero: https://www.state.gov/translations/spanish/palabras-de-apertura-del-secretario-de-estado-designado-antony-j-blinken-ante-el-comite-de-relaciones-exteriores-del-senado/;

[3] Brasil, Rusia, India y China. En ocasiones, se incluye asimismo a Sudáfrica y, entonces, se habla de BRICS. Su identificación tuvo lugar en *BRICS: The Path to 2050,* un informe publicado en 2005.

[4] Brasil y la India comparten, al menos formalmente, la forma de gobierno de Occidente, la democracia, a diferencia de China y Rusia.

de su influencia asimismo en el patrocinio de ciertos regímenes como los de Corea del Norte, Bielorrusia o Siria (Tovar, 2012: 63). En este sentido, una China que representa más del 16% del PIB mundial no es de extrañar que ansíe tener voz en la configuración del orden internacional (China Today, 2021).

En otro orden de cosas, además de la presencia de las potencias emergentes anteriormente mencionadas, debiera tenerse en cuenta asimismo que existen una serie de actores relevantes en sus respectivos ámbitos regionales, tales como Turquía, Corea del Sur, Irán, Israel o Arabia Saudí, que contribuirían a una mayor diversificación y complejidad del sistema internacional contemporáneo tanto en lo que respecta a ideas como a actores (Tovar, 2021: 39). Entre estos actores, habría quienes tratarían de aumentar su poder relativo explotando y debilitando los sistemas democráticos y las economías abiertas, encuadrándose de esta manera en las dinámicas de competición y rivalidad que se extienden por el globo en distintos escenarios.

De este modo y en consonancia con las tendencias identificadas por Tovar, tiene lugar asimismo la aparición de una serie de líderes revisionistas del orden liberal internacional en la actualidad. Sobre el particular, el auge del revisionismo fue precisamente uno de los desafíos que, según uno de los académicos norteamericanos más conocidos y autor de la popular obra *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*, Graham Allison, tendría que afrontar la Administración Biden. Allison sostiene que los conceptos que sostuvieron la actuación de la política exterior estadounidense ya no son válidos, debiendo reconocer que la victoria en la Guerra Fría no implicó desgraciadamente la universalización de la democracia liberal (Allison, 2021). A pesar de las afirmaciones de Fukuyama, la creencia de que China transitaría hacia la democracia liberal como último estadio de su desarrollo y que se convertiría en un *responsible stakeholder* se ha demostrado una ilusión. En este sentido, el asombroso desarrollo del gigante asiático ha venido posibilitado gracias a la *pax americana* y al orden económico impulsado por EE.UU. (Pardo de Santayana, 2021: 110). Sin embargo, no ha traído consigo necesariamente su conversión en una potencia liberal, sino que, habiéndose beneficiado de las ventajas derivadas de tal orden, ha optado por un sistema político y económico alejado de lo presente en Occidente.

De esta manera, el sistema internacional se está configurando por Estados que siguen caminos divergentes, con quienes las diferencias en materia de poder vienen reduciéndose desde hace unos años y quienes en numerosas ocasiones sostienen pretensiones que incluso abarcan la modificación del orden liberal internacional. De este modo, frente al universalismo occidental está teniendo lugar un proceso de revisionismo de la ideología del orden liberal, de manera que el paradigma del universalismo de los valores occidentales habría dejado de ser eficaz (Pardo de Santayana, 2021: 111). Es posible encontrar un ejemplo representativo de tales desafíos al orden liberal internacional: la invasión de Ucrania. Sobre el particular, Putin mandó un mensaje contundente al resto del mundo: el orden global surgido tras la caída de la URSS era cosa del pasado y las normas internacionales producto de tal orden no limitarían sus ambiciones (Mounk, 2022).

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, la pandemia ha contribuido como catalizador a las tendencias que venían desarrollándose, acelerando tanto la atomización de la sociedad internacional como el debilitamiento de las instituciones internacionales y del orden liberal basado en normas, así como la transición del multilateralismo hacia el unilateralismo competitivo (Pardo de Santayana, 2021: 115). En este sentido, 2021 marcaba el comienzo de una nueva década que sería de transición tanto para Europa como para el resto del mundo (Borges de Castro, 2022: 3). Si bien las últimas décadas se han caracterizado más bien por tratar de desmantelar los principales rasgos del orden liberal construido tras la Segunda Guerra Mundial y consolidado en la década de los noventa, la presente década habrá de caracterizarse por la adaptación a este nuevo escenario internacional de competición, coincidiendo con la aparición de las potencias emergentes y la progresiva consolidación de sus ambiciones.

Sobre el particular, habida cuenta de la pervivencia del fenómeno desglobalizador, la creciente distribución del poder entre actores, así como las tendencias políticas a nivel interno, tales como la expansión de ideologías nacionalistas y populistas de corte soberanista o la aparición de líderes políticos con ambiciones revisionistas, podría identificarse una dinámica continuista del sistema internacional contemporáneo (Tovar, 2021: 236). De este modo, los cambios en el modo de proceder de los diferentes actores serán limitados, así como estarán necesariamente marcados por una tendencia creciente a la competición (Tovar, 2021: 236). A este respecto, la actuación de la UE con las sanciones en el conflicto de Ucrania atestigua la evidencia de la necesidad de adaptarse a las nuevas tendencias existentes en el entorno internacional[5].

Por consiguiente, en consonancia con lo dispuesto anteriormente, en este sistema internacional caracterizado por la presencia de potencias que desafían los elementos clave del mismo y una reducción del poder relativo de la potencia hegemónica por excelencia, propiciado por las debacles de Irak y Afganistán, la competición estratégica se convertiría en un rasgo definitorio del presente siglo, siendo la rivalidad entre EE.UU. y China identificada como la relación más determinante para el futuro del orden internacional. En este sentido, entre los desafíos identificados por Allison (2021) se encontraba necesariamente China, calificándola «*el desafío internacional más desconcertante en sus 244 años de historia*». A este respecto, la Administración Biden ha reiterado en numerosas ocasiones que China constituye el principal desafío en política exterior para EE.UU. (Fontaine, 2022). En este sentido, este reconocimiento por parte del *establishment* estadounidense ha tenido consecuencias necesariamente, pasando las operaciones de lucha contra el terrorismo, foco de la defensa estadounidense desde el 11-S, a perder protagonismo debido al reconocimiento de la situación geopolítica internacional (CRS Report, 2022:4). Debiera asimismo tenerse en cuenta que los líderes de las potencias revisionistas también reconocen las tendencias de competición, afirmando el propio Xi Jinping que el juego de las grandes potencias es cada vez más intenso, así como que el mundo ha entrado una nueva etapa de turbulencias y cambio (Blanchette, 2022).

[5] Para más información sobre las sanciones: https://www.revistaejercitos.com/2022/03/02/sanciones-de-la-union-europea-a-rusia/

Otrosí, debiera tenerse en cuenta que la competición entre las potencias occidentales, defensoras del *status quo*, y aquellas que pretenden la modificación del orden liberal internacional se ha enmarcado en una lucha democracia vs. autoritarismo. Cabría reseñar al respecto que, durante el viaje del presidente Biden a Europa en junio del pasado año, este expuso que su política exterior basada en la rivalidad entre EE.UU. y China formaba parte de una contienda más amplia, eso es, una pugna entre democracias y autoritarismos, argumentando repetidamente, tanto a nivel discursivo como en documentos de carácter político, que nos encontramos en un momento de inflexión que determinará el devenir el sistema internacional, ya sea democrático, ya sea autoritario (Fojón, 2021a). En este sentido, como recalca Tovar, numerosos Estados están en manos de autócratas tales como el presidente ruso Vladimir Putin, el presidente chino, Xi Jinping, el presidente turco, Recep Tayyip Erdoğan, y el presidente brasileño, Jair Bolsonaro (Lehne, 2020), así como se ha producido una importante regresión en el número de democracias en los últimos tiempos[6]. Sobre el particular, la Administración Biden ha hecho una clara distinción entre aliados democráticos y autoritarios. Desde el comienzo de su mandato, Biden ha adoptado una línea más dura que su predecesor hacia China y Rusia. Sin embargo, debiera precisarse que, en ambos casos, la defensa de los valores estadounidenses no se anclaría únicamente en principios, sino asimismo en intereses económicos y una visión geoestratégica (Palacio, 2022a: 16).

Por otro lado, en relación a la promoción de la democracia por parte de la Administración Biden, debiera asimismo señalarse que el fortalecimiento de la democracia norteamericana y los derechos humanos han constituido un principio que ha guiado la visión del presidente de restaurar la confianza en el democracia entre la clase media a fin de hacerla más fuerte tanto en el interior como en el exterior de EE.UU., visión que ha estado en el centro de la política exterior para la clase media diseñada por Biden (Palacio, 2022b: 70).

Por consiguiente, nos encontramos al comienzo de una nueva era de política entre potencias y, a pesar de que se proclamara el final de la historia, el orden liberal internacional construido por Occidente no ha supuesto más que un breve descanso del autoritarismo y la dominación de las relaciones entre Estados por dinámicas de poder, desmontando la invasión de Ucrania tales mitos (Topol, 2022; Beckley y Brands, 2022). Los líderes occidentales han redescubierto el valor del poder duro y han comenzado a tomar en serio las aspiraciones imperiales de Putin y Xi. Los cambios estructurales a largo plazo en el sistema internacional y las tendencias globales particulares a nivel doméstico influyen en el papel de Europa en los asuntos internacionales, sientan las bases para las relaciones a largo plazo de la UE con otros actores mundiales y tienen impacto en áreas políticas y cuestiones estratégicas emergentes fundamentales para la UE (Borges de Castro, 2022: 9).

[6] Acceso al informe de Freedom House sobre el estado de la democracia en 2022 y titulado *Freedom in the World 2022. The Global Expansion of Authoritarian Rule*: https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2022/global-expansion-authoritarian-rule

1.2. El desplazamiento de EE.UU. hacia el Indo-Pacífico

En la actualidad, con la invasión de Ucrania por parte de Rusia, la guerra ha regresado al viejo continente, elevando varias cuestiones relativas a la necesidad de priorizar la amenaza que supone Rusia frente a la que algún día podría presentar China (Sacks, 2022). A este respecto, si bien EE.UU. ha de lidiar con la urgente e imperiosa amenaza que Rusia supone en estos momentos para la seguridad europea, no puede perder de vista el desafío más serio y multidimensional, y reiteradamente referido tanto en documentos escritos como a nivel discursivo, que ha de afrontar este siglo: China. De este modo, se han suscitado en los últimos años dudas sobre la viabilidad del vínculo transatlántico habida cuenta de la atención estratégica centrada en el Indo-Pacífico, particularmente sobre el futuro de la OTAN en la misma (De Maio, 2021: 17).

En la *Estrategia para el Indo-Pacífico* promulgada en el mes de febrero del presente año se reiteraba que EE.UU. es una potencia del Indo-Pacífico (The White House, 2022: 4). A este respecto, hace una década, el presidente de EE.UU. por aquel entonces, Barack Obama, expuso ante el Parlamento de Australia su visión sobre el papel de EE.UU. en Asia. De acuerdo con Obama, los intereses estadounidenses exigían una presencia imperecedera en la región, proclamando que EE.UU. era una potencia del Pacífico y que estaría presente en el Asia-Pacífico en el siglo XXI. Esta declaración se conocería posteriormente como "pivot to Asia" (Myre, 2021). En su Estrategia de Seguridad Nacional de 2010, a pesar de que definió la relación de EE.UU. con Europa como «*la piedra angular del compromiso de Estados Unidos con el mundo y un catalizador para la acción internacional*»[7], la prioridad otorgada a los problemas de seguridad de Asia-Pacífico quedaba patente (Casa Blanca, 2010: 41). De hecho, su principal aportación durante su primer mandato sería el giro hacia el Pacífico, decisión que habría sido tomada dada la emergencia de una China cada vez más asertiva y los crecientes conflictos territoriales que mantenía con sus vecinos, siendo algunos de ellos aliados estadounidenses (Tovar, 2020: 76).

Sin embargo, debiera precisarse que, si bien en un principio el giro que se planteaba era hacia el Asia-Pacífico, posteriormente esta visión se ampliaría hacia el Indo-Pacífico en el *Indo-Pacific Strategy Report* (IPSR), elaborado por el Departamento de Defensa de EE.UU. Al emplear esta denominación, EE.UU. señalaba simultáneamente el ascenso de la India y le otorgaba rango geopolítico a una región que se ha convertido en el nuevo centro de gravedad del mundo (Fojón, 2021b: 6).

En este sentido, antes de continuar, cabría hacer referencia a la relevancia estratégica de la región Indo-Pacífica, siendo necesario mencionar a Zbigniew Brzezinski. Brzezinski fue consejero de Seguridad Nacional en el Gobierno de Jimmy Carter y uno de los principales definidores teóricos, junto a Henry Kissinger, de las directrices de política exterior de los EE.UU. durante los años 70 y 80. El ex consejero publicó una obra en 1998, denominada *El Gran Tablero Mundial*, que, si bien se enfocaba desde un punto de vista completamente norteamericano, ya

[7] Textualmente: «*the cornerstone for U.S. engagement with the world, and a catalyst for international action*».

aconsejaba por aquel entonces a los responsables de la política exterior norteamericana la importancia de «*formular una geoestrategia global e integrada para Eurasia*» (Brzezinski, 1998). Sobre el particular, tras la tarea de configurar un orden económico mundial sostenido por la globalización y acorde a las reglas e intereses de EE.UU., el próximo ámbito donde estos podrían jugarse su hegemonía mundial era la zona de Europa y Asia-Pacífico. Brzezinski afirmaba sin titubeos que China sería la potencia que habría de requerir la máxima atención estratégica por parte de los EE.UU.

A este respecto, la Administración Biden mantendría una línea de continuidad con respecto a sus predecesores, principalmente debido a que, dentro de este orden multipolar, la rivalidad entre EE.UU. y China será la que ostente un protagonismo principal (Tovar, 2021: 238). En este sentido, con frecuencia se proclama la necesidad de una estrategia a largo plazo hacia el Indo-Pacífico, en tanto que la emergencia de China representa el desafío más significativo para el liderazgo estadounidense y el orden de seguridad; debido a que la primacía estratégica de EE.UU. en la región está siendo desafiada por el ascenso del gigante asiático, así como por su actitud, política y postura hacia el orden liberal internacional lo que, junto a las respuestas a menudo equívocas de la anterior administración, ha llevado a cuestionar la validez del orden basado en reglas instaurado tras la Segunda Guerra Mundial (Atlantic Council, 2021: 18-19).

Tal y como se reiterará posteriormente, China constituye la única potencia capaz de desafiar la hegemonía norteamericana, siendo dirigidas hacia la misma la mayor parte de las decisiones y acciones estratégicas, diplomáticas o militares de EE.UU. (de Ayala, 2022: 14). La *Guía Interina de Seguridad Nacional* afirma que China es el único país capaz de ejercer una competición estratégica con EE.UU., siendo el único competidor capaz de combinar sus capacidades para desafiar el sistema internacional, mientras que Rusia no alcanza tal nivel y se limita a tratar de mejorar su influencia global y jugar un papel disruptivo en el escenario internacional (The White House, 2021: 8).

Sobre el particular, teniendo en cuenta el tradicional interés de EE.UU. en la estabilidad del continente europeo, así como su categoría prioritaria durante la Guerra Fría, se ha sostenido con frecuencia que han sido precisamente los éxitos de la integración europea lo que ha propiciado el creciente desinterés por parte de EE.UU., tendencia que continuará en el futuro. Richard Hass, presidente del *Council of Foreign Relations,* afirmaba en 2011 que Europa, el escenario principal de la competición geopolítica del siglo XX, se librará de ese papel en el nuevo siglo, y esto sería algo bueno (Hass, 2011). Si bien es cierto que el viejo continente está siendo testigo en la actualidad de una nueva guerra en su escenario, la prioridad estratégica ha cambiado y, por tanto, los intereses estadounidenses, de modo que, aun cuando la inestabilidad europea nunca será permitida por EE.UU., los esfuerzos no han de compararse con los de antaño, tal y como se abordará posteriormente. En resumidas cuentas, tras la Guerra Fría, la amenaza que acechaba el continente europeo había desaparecido y, por tanto, EE.UU. podría centrar sus esfuerzos en la continuación de la consecución de sus intereses.

En consonancia con lo anteriormente dispuesto, la creación del AUKUS; la reactivación del *Quadrilateral Security Dialogue* (en adelante, Quad), formado por EE.UU., Australia, India y Japón; la renovación del respaldo a Taiwán, así como el apoyo militar a Corea del Sur y Japón, han puesto de manifiesto tales tendencias (de Ayala, 2022: 14). En este sentido, la retirada de las tropas de Afganistán y creación del AUKUS consolidaron el giro hacia el Pacífico iniciado con la Administración Obama (Borges de Castro, 2022: 11). De este modo, la retirada de Afganistán y la creación del AUKUS están, a pesar de su distancia geográfica, estrechamente relacionados, puesto que están interconectados en la competición estratégica sino-estadounidense (Fojón, 2021b: 7).

En este sentido, en la *Estrategia para el Indo-Pacífico* se afirmaba expresamente que «*a medida que entramos en una década decisiva que ofrece grandes promesas y obstáculos históricos para el Indo-Pacífico, el papel de EE.UU. en la región debe ser más efectivo y perdurable que nunca*»[8] (The White House, 2022: 6). A este respecto, la *Guía Interina de Seguridad Nacional* afirma que el enfoque cada vez más intenso en la región se debe a los desafíos cada vez mayores que ha de enfrentar la región, procedentes en particular de la República Popular China, quien combina sus capacidades económicas, diplomáticas, militares y tecnológicas al tiempo que persigue crear una esfera de influencia en la región y convertirse en la potencia más influyente del mundo (The White House, 2021: 5). Si bien su agresividad y coerción se extienden por todo el mundo, en la región Indo-Pacífica son más agudas.

En consonancia con lo anteriormente dispuesto, se afirma que las ambiciones estratégicas recogidas en la estrategia se derivan de la creencia de que ninguna región será la más importante tanto para los ciudadanos estadounidenses como para el mundo (The White House, 2022: 8). En este sentido, esta referencia a la vinculación de los intereses estadounidenses con la región Indo-Pacífica ya había sido proclamada en la Guía Interina el año anterior[9] (The White House, 2021: 5).

De este modo, tal y como se afirmaba en la Guía Interina, bajo la presidencia de Biden, EE.UU. está decidido a fortalecer su posición y su compromiso con el Indo-Pacífico a largo plazo, habida cuenta de que muchos aliados y socios, incluso en Europa, están dirigiendo cada vez más su propia atención a la región, por no hablar del consenso bipartidista existente en EE.UU. al respecto (The White House, 2021: 5). De hecho, del desplazamiento del centro de gravedad geopolítico hacia el Indo-Pacífico también se ha hecho eco la UE, quien emitió una comunicación centrada en el Indo-Pacífico que, si bien fue eclipsada por el anuncio del AUKUS, suponía un reconocimiento de la importancia de tal escenario en la competición estratégica,

[8] Textualmente se dispone: «*As we enter a decisive decade that holds considerable promise and historic obstacles for the Indo-Pacific, the American role in the region must be more effective and enduring than ever».*

[9] Textualmente: «*In a quickly changing strategic landscape, we recognize that American interests can only be advanced if we firmly anchor the United States in the Indo-Pacific and strengthen the region itself, alongside our closest allies and partners».*

disponiendo al respecto que las dinámicas geopolíticas habían dado paso en los últimos años a una competición intensa (Comisión Europea, 2021: 2).

Por consiguiente, la traslación de la atención norteamericana hacia el Indo-Pacífico ha suscitado dudas sobre los compromisos del aliado estadounidense en el viejo continente. En este sentido, con frecuencia se afirma que ha llegado el momento de que los europeos asuman que Europa ha dejado de ser una prioridad para EE.UU. y que, probablemente, no lo será en mucho tiempo, a no ser que el escenario geopolítico cambie radicalmente. A este respecto, como se argumentará posteriormente, esta traslación del centro geopolítico podría servir de impulso a la UE para trabajar en su autonomía estratégica, sin perjuicio de mantener la alianza atlántica, beneficiosa para ambas partes.

1.3. La UE como actor geopolítico en la competición

Siendo la UE una de las principales potencias económicas del mundo, junto con EE.UU. y China, la posición geopolítica de la misma no puede compararse con la de estos actores (de Ayala, 2022: 32). En este sentido, es frecuente encontrar referencias a la célebre cita del que fuera primer ministro de Bélgica, Mark Eyskens, quien definió en los años noventa a Europa como «*un gigante económico, un enano político y un gusano militar*». A este respecto, si bien la UE ha realizado numerosos esfuerzos dirigidos a buscar "un lugar bajo el sol", esta búsqueda no ha resultado nada sencilla ni productiva (Tovar, 2021: 139).

Son varias las razones que se aducen a la hora de explicar la dificultad de la UE para configurarse como un actor geopolítico, a saber: la reticencia de los Estados miembros a ceder competencias; las divisiones existentes entre estos, que en ocasiones han sido explotadas por potencias externas a fin de lograr la defensa de sus propios intereses; el exceso de ambición, olvidando que la UE no es una potencia, sino una organización internacional, lo que frecuentemente ha obstaculizado un desarrollo realista y pragmático de sus objetivos que fuera acorde a sus capacidades y que actuara como catalizador de los Estados que la integran, así como su consagración como una potencia normativa (*soft power)*, olvidando la tradición europea de pensamiento estratégico y, por consiguiente, limitando la capacidad de los líderes europeos de comprender el comportamiento de las grandes potencias (Tovar, 2021: 139-140).

En relación a lo dispuesto con anterioridad, debiera precisarse que esta debilidad de la UE a la hora de actuar como un actor estratégico viene anclada en el mismo ADN de la UE (Zuleeg, Emmanouilidis y Borges de Castro, 2021). La UE no es un Estado, sino una organización internacional integrada por diversos Estados miembros cuyas percepciones de seguridad difieren y que persiguen diferentes intereses, todo ello armonizado por un marco legislativo y un sistema de valores que dificultan la actuación encaminada en determinadas áreas políticas. En este sentido, las crisis requieren de flexibilidad, mientras que la UE funciona con un marco legal muy rígido. Reglas estrictas y mecanismos legislativos complejos caracterizan a la UE que, si bien en situaciones de emergencia pueden ser superados, pueden conducir con frecuencia a

crisis de legitimidad en las que se argumenta que la UE ha sobrepasado sus competencias o ha excedido los límites de la ley.

La situación descrita ha favorecido una concentración de toma de decisiones en el Consejo, lo que conduce inevitablemente a atascos en las negociaciones o, en muchos casos, a decisiones basadas en un mínimo común denominador, dadas las diferentes posiciones de los Estados miembros (Zuleeg, Emmanouilidis y Borges de Castro, 2021). En este sentido, si bien los Estados miembros de la UE poseen importantes recursos de poder, son incapaces de traducirlos en una influencia colectiva significativa a nivel internacional (LSE Ideas, 2022: 49). Sobre el particular, la falta de voluntad política ha sido identificada como el principal obstáculo a la hora de consolidarnos como un actor global, tal y como contempla Borrell (2020): «*El problema de Europa no es la falta de poder. El problema es la falta de voluntad política para agregar sus poderes para garantizar su coherencia y maximizar su impacto*»[10].

De este modo, la UE afrontaría un reto muy complicado para configurarse como un actor geopolítico, en tanto que es una entidad multinivel diversa que se mantiene unida por la ley y los valores (Lehne, 2020). Sobre el particular, se insiste en que la UE debería mostrar más agilidad para adaptarse a los formatos cambiantes de cooperación. La situación de multipolaridad y el auge de potencias revisionistas que suponen una amenaza para el orden liberal internacional han propiciado el establecimiento de un sistema internacional que favorecería la adopción de decisiones más fluidas (Balfour, 2021).

En consonancia con lo anteriormente dispuesto, estas limitaciones se han puesto de manifiesto en numerosas ocasiones, particularmente en las relaciones con el principal aliado europeo, EE.UU. (Tovar, 2021: 140). Bastaría recordar las divisiones transatlánticas que se produjeron a raíz de las divisiones internas en la UE con respecto a la participación en la guerra de Irak, donde ciertos Estados, como Alemania, rechazaron la intervención al tiempo que otros, como España y Reino Unido, decidieron participar junto a EE.UU.

Por otro lado, especial mención merece el carácter de potencia normativa de la UE, puesto que su capacidad de acción exterior se ha basado primordialmente en su potencia económica, así como en su influencia política y normativa (de Ayala, 2021:125; de Ayala, 2022: 32). La UE nació de la comprensión de que, tal y como dijo en su día Winston Churchill, «*jaw-jaw is better tan war-war»*, esto es, que es mejor hablar que pelear (Blockmans, 2020). Durante las últimas siete décadas, el proceso de integración de Europa se ha orientado a reducir las tensiones en el viejo continente a través de la construcción de un tejido de interdependencia económica. En este sentido, los Estados miembros confiaron ciertas áreas de su política a la UE, al tiempo que conservaron la gestión de ciertas competencias políticas para ellos mismos, como la defensa. Como se verá posteriormente, la política de poder duro fue asunto de la OTAN, con la mayoría de los países europeos aprovechando el paraguas de seguridad de EE.UU. (Blockmans, 2020). Por otro lado, los europeos han estado convencidos de que el multilateralismo y la apertura

[10] Acceso al texto completo: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/74322/embracing-europe%E2%80%99s-power_es

eran la estrategia idónea frente al mundo exterior (Schwarzer, 2021). En este sentido, la UE es una creación liberal y posmoderna que ha rechazado la política de poder y la amenaza o uso de la fuerza, centrando sus procesos en valores, negociaciones y normas, así como tratando de exportar los mismos al exterior (Fojón, 2021a). La UE no fue creada para actuar como un actor geopolítico, sino para remediarlo.

Sobre el particular, convendría traer a colación las palabras del Alto Representante en relación a la acción exterior de la UE, quien al exponer que hasta el presente la UE ha tenido una política exterior basada en la proyección de sus políticas interiores fuera de sus fronteras con el fin de crear interdependencia como factor de estabilización, reconoce que tal política muestras sus límites en la actualidad. A este respecto, afirma expresamente:

> Hasta ahora ha sido efectivo, pero ya muestra sus límites, porque cuando predicas la defensa de los derechos humanos te encuentras con las reticencias naturales de algunos regímenes políticos que niegan abiertamente el derecho a interferir en sus asuntos, a veces recordándote que el historial de los europeos en materia de defensa de derechos humanos deja bastante que desear. Y luego porque la interdependencia no solo ha sido un factor de estabilización, sino que ahora se ha convertido en un arma, en un elemento de coacción. El ejemplo más claro es la dependencia energética de Rusia (Moltó, 2022).

De este modo, han tenido lugar crisis políticas sobrevenidas que afectaban a la UE, ya fueran en territorio europeo o en la vecindad, cuya solución no ha podido depender únicamente de la actuación europea, tales como los casos de Siria, Libia o Ucrania en 2014 (Tovar, 2021:140). En aquellas ocasiones en las que los europeos han tenido que intervenir en su entorno geográfico por razones de seguridad, tales como los casos mencionados, han solido hacerlo fuera del marco de la Unión, ya fuera en coaliciones *ad hoc* dirigidas por NNUU, ya fuera en coaliciones dirigidas por EE.UU. (de Ayala, 2021: 125). En este sentido, la aproximación de la UE a la seguridad y estabilidad de la vecindad mediterránea refleja los problemas que afronta en otros ámbitos de política exterior. En el caso mediterráneo, la UE ha pasado de ser un actor de referencia durante los noventa a convertirse en una potencia normativa en un entorno internacional cada vez más competitivo que funciona acorde con los dictados del realismo (Vales, 2022: 12-13). De este modo, se ha puesto de manifiesto que la actuación de la UE en el mundo multipolar que está perfilándose ha sido insuficiente (de Ayala, 2021: 125).

A este respecto, la UE ha tratado de solventar tales crisis recurriendo a una retórica "geopolítica" y haciendo un llamamiento a la necesidad de hablar, tal y como la presidenta de la Comisión Europea o el Alto Representante han referido, "con el lenguaje del poder", así como abogando por la autonomía estratégica[11]. Se ha proclamado que la era de una UE conciliadora e ingenua ha llegado a su fin, sin tener ya lugar en el mundo su virtuoso poder blando.

[11] Entrevista al Alto Representante en Agenda Púbica: https://agendapublica.elpais.com/noticia/16744/borrell-europa-debe-aprender-rapidamente-hablar-lenguaje-poder

En consonancia a lo anteriormente expuesto, la UE se encuentra en un momento crítico: su peso en el mundo está disminuyendo. Roderick Parkes, director de investigación en el *German Council on Foreign Relations*, afirma lo siguiente:

> La UE ha estado en el centro de todas las crisis mundiales de los últimos diez años y se ha vuelto cada vez más periférica en la solución. Y no le queda más remedio que competir de alguna manera con la política de las grandes potencias para cuya desactivación fue creada (Requena, 2021: 77).

En este sentido, de acuerdo con el Alto Representante, la necesidad de actuar se vuelve acuciante y, por consiguiente, la autonomía estratégica deviene una cuestión de supervivencia política. Si bien las alianzas tradicionales de la UE conservan su carácter esencial, no serán suficientes, debido a la distribución de poder que está teniendo lugar y el carácter cada vez más transaccional del mundo (Borrell, 2020).

De este modo, teniendo en cuenta lo dispuesto con anterioridad, una vez que los principales actores han dejado de confiar en la cooperación y en las instituciones, la UE juega necesariamente con desventaja, configurándose como una potencia *herbívora* y blanda en un orden internacional de potencias que emplean tácticas duras y son *carnívoras,* tendencia que necesariamente se ha acelerado tras la pandemia (Steinberg, 2020). Sobre el particular, en su primera comparecencia en el Parlamento Europeo en diciembre de 2019, el Alto Representante aseveró que la UE estaba obligada a asumir el papel de superpotencia geopolítica a fin de evitar convertirse en el terreno de juego del resto de grandes potencias, algo que prácticamente ha sucedido con la guerra en Ucrania (de Ayala, 2022: 32). En este nuevo contexto internacional, la UE aparece como un actor dividido, lento, torpe e ineficaz cuando se lo compara con EE.UU., China, Rusia o incluso la India (Steinberg, 2018).

Sobre el particular, si la UE se localizara en un sistema internacional pacífico y benigno, tales déficits comentados con anterioridad no tendrían mucha importancia. Sin embargo, habida cuenta del contexto internacional, son críticos para la supervivencia tanto de Europa como del modelo que preconiza (LSE Ideas, 2022: 49). En este sentido, tras el final de la Guerra Fría, la UE pudo desarrollarse como potencia normativa en un momento histórico en que la democracia liberal había triunfado y era el destino definitivo al que transitarían todos los Estados autoritarios, todo ello auspiciado por el dividendo de la paz proporcionado por EE.UU. No obstante, la situación actual es diferente y, por tanto, la UE ha de encontrar la forma de ejercer su influencia en el mantenimiento del *status quo* internacional y convertirse en un actor estratégicamente apto en el mismo, sino corren el riesgo de convertirse en el tablero, tal y como la guerra de Ucrania está poniendo en cuestión.

Por consiguiente, la UE como potencia normativa es un actor geopolítico insuficiente para afrontar el mundo multipolar que se está perfilando. No es posible ser una unión política con capacidad de actuar como actor global y comisión geopolítica sin autonomía (Requena, 2021: 99). Si bien es cierto que, como se tratará posteriormente, la llegada de Joe Biden ha sido muy

bienvenida tras los cuatro años de *trumpismo,* la UE no ha de olvidar que Washington siempre persigue sus intereses, en ocasiones no solamente no coincidentes, sino a menudo opuestos.

En definitiva, si la UE quiere consolidarse como un actor geopolítico, ha de emprender la ardua tarea de reposicionarse en el mundo y apuntalar una posición propia, que sea autónoma e independiente (Steinberg, 2020). Tal y como se contemplara en apartados anteriores, el orden liberal internacional está afrontando numerosos desafíos que no podrán ser revertidos por parte de la UE si no consolida su posición en el sistema internacional, puesto que tales desafíos únicamente pueden ser abordados mediante una actuación concertada, así como ha de estar preparada para navegar en un mundo en el que la anarquía vuelve a reinar y donde la competición se consolida como uno de los rasgos definitorios del sistema internacional.

Por tanto, se trataría de una cuestión de supervivencia y, por ello, la UE ha de considerar necesariamente el convertirse en un actor global respetado y autónomo, debiendo ejercer una política exterior y de seguridad común, robusta y única, a fin de poder primar sus propios intereses, o bien estará a expensas de lo que otros decidan (de Ayala, 2022: 32). El Alto Representante reconocía tales hechos asimismo en su blog, remarcando la necesidad de diseñar enfoques creíbles para tratar con Rusia, China y EE.UU., quienes, aun siendo diferentes en muchos sentidos, practican la política de poder. La respuesta de la UE debe ser clara y lista para defender los intereses, valores y principios de la UE (Borrell, 2020)[12]. En un mundo formado por conflictos entre grandes potencias, rivalidades sistémicas y redes globales complejas, la debilidad europea es un gran impedimento (LSE Ideas, 2022: 49). La ambición europea no puede limitarse a ser un acompañante del poderoso aliado estadounidense, en tanto que los cambios geopolíticos sufridos en el escenario global afectan necesariamente también a la UE (Requena, 2021: 100).

[12] Acceso al texto completo: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/74322/embracing-europe%E2%80%99s-power_es

2. El vínculo transatlántico y la autonomía estratégica

2.1. La OTAN como columna vertebral de la defensa europea

Durante décadas, la OTAN ha sido la expresión institucionalizada del vínculo transatlántico. Sin embargo, la OTAN únicamente aglutina los aspectos político-militares del mismo. A este respecto, las relaciones con la UE constituyen el conjunto de relaciones económicas, diplomáticas, sociales y de seguridad más complejo y con más niveles que EE.UU. puede mantener con cualquiera de sus socios, especialmente si se considera que abarcan tanto las relaciones con las instituciones de la UE como con los Estados miembros de la misma (Hamilton, 2021: 149).

Las relaciones transatlánticas constituyen el vínculo más trascendental y significativo de Occidente. Las relaciones transatlánticas nacieron de la promesa de una prosperidad, un progreso y una paz compartidos. Tras la Segunda Guerra Mundial, el Plan Marshall contribuyó a la reconstrucción de Europa y la OTAN garantizó la seguridad colectiva. Juntos, Europa y EE.UU. ayudaron a diseñar y construir un orden multilateral basado en normas para afrontar los desafíos globales (European Commission, 2020:1). A pesar de que las relaciones hayan tenido vaivenes, siendo las crisis entre ambas orillas del Atlántico una constante, el vínculo entre la UE y EE.UU. representa la auténtica expresión de lo que concebimos en la actualidad como *Occidente*, compartiendo ambas orillas un conjunto de valores e intereses que trae consigo la inequívoca aptitud para trabajar de manera conjunta y protegerse de enemigos comunes (Shapiro, 2020). La presidenta de la Comisión Europea, Ursula Von der Leyen, decía al respecto en su presentación de la nueva agenda transatlántica en diciembre de 2020 que la alianza transatlántica se basaba en valores, historia e intereses compartidos, entre los que destacaba la construcción de un mundo más fuerte, pacífico y próspero (European Commission, 2020).

Sobre el particular, las relaciones transatlánticas no tendrían en la actualidad, por consiguiente, su fundamentación en la existencia de problemas de carácter geopolítico, sino que se trataría primordialmente de una relación identitaria y de valores, a pesar de que estos mismos le dieran origen, pudieran surgir y, de hecho, hayan surgido (Tovar, 2012: 71-72). De este modo, la naturaleza ideológica de esta relación es fundamental para entenderla, especialmente en el contexto de competición actual enmarcado en una narrativa de pugna entre democracia y autoritarismo (Tovar, 2012: 72).

En la actualidad, la combinación de poder e influencia es indispensable para sostener la cooperación global, ya sea en materia climática, comercial, tecnológica o incluso respecto al sistema multilateral basado en normas. Tal y como la agenda transatlántica propuesta por la

Comisión Europea señala, el compromiso conjunto es esencial en un mundo donde los poderes autoritarios buscan subvertir las democracias, los actores agresivos intentan desestabilizar regiones e instituciones y las economías cerradas explotan la apertura de la que dependen nuestras propias sociedades (European Commission, 2020:1). Como afirmaba Von der Leyen, cuando el vínculo es fuerte, tanto la UE como EE.UU. son más fuertes (European Commission, 2020).

En este sentido, EE.UU. siempre ha sido el garante de la seguridad europea, el primer y principal partidario de la integración europea y el socio principal de la UE y sus Estados miembros en asuntos globales. De este modo, EE.UU. es, además de un país con valores compartidos, enormes afinidades culturales y estrechos vínculos sociales, el principal aliado militar y el socio económico más importante de la UE (Esteban, 2021: 12-13). En relación a la ya mencionada institucionalizada expresión del vínculo, la OTAN es el pilar fundamental de la defensa europea. Tal y como afirmaba Josep Borrell en uno de los artículos sobre la *Brújula Estratégica*, la OTAN es el núcleo de la defensa territorial europea (Borrell, 2021)[13].

A este respecto, a pesar de los cambios acontecidos en el entorno internacional, la arquitectura de seguridad europea ha cambiado poco desde que se firmara en abril de 1949 el Tratado de la OTAN en Washington, mediante el cual diez países[14] se comprometieron a defenderse mutuamente en caso de agresión armada (Ministerio de Asuntos Exteriores, n.d.). Tenía lugar así el nacimiento de una alianza que vinculaba la defensa de América del Norte con una serie de Estados europeos sobre la base del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, el cual reconoce el derecho a la legítima defensa, ya sea individual o colectiva, en caso de ataque armado. Si bien se ha ampliado el territorio de la misma, incluso más que el de la UE, su objeto sigue siendo el mismo y continúa ejerciendo ese rol, aun cuando la evolución del entorno internacional ha exigido su continua adaptación (de Ayala, 2022: 3; Ministerio de Asuntos Exteriores, n.d.).

El Parlamento Europeo afirma que la alianza transatlántica sigue siendo esencial para la seguridad y la estabilidad del continente europeo, dado que la OTAN constituye la base de la defensa colectiva de Europa y un pilar fundamental para la seguridad europea (Parlamento Europeo, 2021: 18). Sobre el particular, el paraguas de defensa que EE.UU. ofrece a la UE a través de este sistema de defensa colectiva es irremplazable, debido a la brecha que persiste en la actualidad entre las capacidades militares estadounidenses y las del resto de miembros de la misma (Esteban, 2021: 12-13). A este respecto, más que un pilar de la OTAN, la OTAN es uno de los pilares sobre los que la UE se construye, debido a que la UE no puede contribuir al esfuerzo militar al mismo nivel que EE.UU. (Coelmont, 2021: 3; Shapiro, 2022). En este sentido, desde la crisis financiera de 2008, EE.UU. es cada vez más poderoso que sus aliados europeos,

[13] Enlace al artículo: https://www.project-syndicate.org/commentary/eu-strategic-compass-by-josep-borrell-2021-11/spanish

[14] Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal y Reino Unido.

de modo que la relación transatlántica se ha vuelto cada vez más dominada por EE.UU. (Shapiro, 2022).

Sobre el particular, por la pertinencia en relación al objeto de estudio, esta cooperación en materia de defensa entre la OTAN y la UE es valorada especialmente por aquellos Estados que tienen una alta percepción de amenaza de Rusia, así como por Grecia, debido a las tensiones con Turquía (Esteban, 2021: 12-13). Las capacidades europeas no están al nivel de las estadounidenses, que además ejercen una importante función de disuasión, de manera que cuando se suscitan ciertos debates relativos a la posible independencia de la UE respecto de EE.UU. en materia de defensa, hay ciertos Estados particularmente opuestos debido a su particular percepción de la amenaza, tal y como ha quedado de manifiesto tras la invasión de Ucrania.

Por tanto, la Alianza Atlántica continúa siendo un factor de estabilidad y una garantía de seguridad para la mayor parte de sus miembros europeos, mientras que para EE.UU. se conforma como un vector más de su política exterior y de seguridad, permitiéndole asimismo ejercer una influencia política y económica sobre Europa (de Ayala, 2022: 4). En este sentido, no cabe sino afirmar que EE.UU. es el líder indiscutible de la OTAN, de ahí su innegable capacidad para decidir lo que la alianza atlántica ha de hacer, así como el momento y la manera, tal y como la retirada de Afganistán ha puesto de manifiesto.

En otro orden de cosas, resultaría conveniente precisar que las relaciones transatlánticas han atravesado diferentes etapas. Si bien durante la Guerra Fría, poco después de su instauración, Europa no tenía alternativa alguna a su dependencia de EE.UU., tras la desaparición de la amenaza existencial, los intereses de seguridad de ambos actores no siempre se mostraron coincidentes, lo que culminó con la crisis de unidad que provocó la invasión de Irak (de Ayala, 2022: 21). Europa dejó de ser la prioridad de EE.UU. en el ámbito de la defensa, tendencia que se acentuó tras los atentados del 11-S y el comienzo de la Guerra contra el Terror. Sin embargo, en estos últimos años, tal como se ha explicado con anterioridad, el foco de atención se ha desplazado hacia el Indo-Pacífico y a la rivalidad existente con el gigante asiático, desplazándose desde Europa y Oriente Medio. De este modo, Europa y EE.UU. han ido separándose durante casi tres décadas, a medida que el pegamento proporcionado por la existencia de una amenaza existencial desapareció con el final de la Guerra Fría (Aggestam y Hyde-Price, 2019: 114). Sin embargo, conviene remarcar que, a pesar de ello, a medida que ha ido aumentando la competencia geopolítica, los europeos se han vuelto más dependientes de EE.UU. que en cualquier otro momento desde las primeras etapas de la Guerra Fría (Shapiro, 2022).

Por otro lado, como al comienzo del apartado se mencionaba, las fricciones entre ambas orillas han sido habituales, incluso en los mejores momentos que han atravesado las relaciones transatlánticas (Bond, 2021). De hecho, tal y como Duclos (2020) recoge en referencia a las palabras de Kissinger, los "malentendidos" transatlánticos ("*transatlantic misunderstandings")* han dominado frecuentemente la comunicación entre ambos lados del océano. Sobre el

particular, las críticas han ido tradicionalmente dirigidas al nivel de gasto en defensa, a la falta de compromiso con su propia defensa o a su excesiva dependencia en EE.UU. para mantener la seguridad y la estabilidad en Europa, a lo que cabría añadir la divergencia de intereses, así como las disputas y desacuerdos planteados (Tovar, 2012: 68). Sobre el particular, la crisis entre Europa y EE.UU. durante la administración Bush con respecto a la invasión de Irak fue uno de los momentos más destacados de fricción entre los aliados, así como de cohesión dentro de la UE. Sin embargo, tal crisis consiguió ser solucionada, principalmente porque se trataba de cuestiones relacionadas con Oriente Medio.

No obstante, convendría traer a colación que el comportamiento del anterior presidente estadounidense, Donald Trump, fue completamente diferente. Si bien durante la Administración Obama las relaciones transatlánticas mantuvieron una línea de continuidad con respecto a las Administraciones anteriores, la actitud de la Administración Trump supuso un cuestionamiento total de los fundamentos del orden liberal internacional que se instaurase tras la Segunda Guerra Mundial, entre los que se encuentran las ya mencionadas relaciones transatlánticas (Palacio, 2017: 56-57; 61).

Frente a la consideración por parte de la Administración Obama de la UE como una pieza fundamental del orden liberal multilateral, e incluso la materialización del compromiso de defensa mutua de la UE y EE.UU. ante la percepción de amenaza rusa en el flanco oriental europeo en la Cumbre de la Alianza Atlántica en Varsovia en 2016, durante la Administración Trump la UE fue percibida como un competidor, e incluso como un enemigo (Palacio, 2017: 56-57). Si bien, al igual que administraciones anteriores, Trump insistió en que los europeos deberían asumir una mayor parte de la carga de la defensa transatlántica, por primera vez en la historia de las relaciones transatlánticas un presidente estadounidense cuestionaba el sistema de defensa colectiva de la OTAN; trataba a la UE como un adversario en materia comercial; la amenazaba con sanciones y socavaba instituciones multilaterales y tratados fundamentales del orden internacional basado en normas (Simón, 2020; Tocci, 2020: 2).

Sobre el particular, Trump llegó a plantear la salida de la OTAN, sembró dudas acerca de la participación de EE.UU. en la defensa de sus aliados en caso de que fueran atacados e incluso trató de reducir el número de personal militar estadounidense estacionado en Alemania (Besch y Scazzieri, 2020). Asimismo, se tomaron desde Washington decisiones unilaterales que podrían poner en peligro la seguridad de Europa, tales como el abandono del acuerdo nuclear con Irán o la retirada del Tratado sobre Fuerzas Nucleares de Rango Intermedio (INF) (de Ayala, 2021: 121-122). Por otro lado, la Administración Trump también fue muy crítica con el impulso de la UE por una mayor autonomía en la industria, la tecnología y las capacidades de defensa, ya que le preocupaba que pudieran amenazar los intereses industriales de EE.UU. (Simón, 2020). En este sentido, de Ayala recoge que, cuando tuvo lugar la aprobación en abril de 2019 del Reglamento del Fondo Europeo de Defensa (EDF), el cual permitía la participación de empresas extra comunitarias en los proyectos financiados, aun cuando la propiedad intelectual debiera ser exclusivamente europea, el Departamento de Defensa estadounidense dirigió una carta a la entonces Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de

Seguridad, Federica Mogherini, en la que se instaba a revisar tales condiciones, así como las de los proyectos que se englobaban en la Cooperación Estructurada Permanente (CEP), y se amenazaba con posibles represalias políticas y comerciales (de Ayala, 2021: 122). De este modo, la Administración Trump constituyó un desafío para los socios europeos y puso la asociación en un peligro casi existencial (Hüther y Diermeier, 2021:20).

Por consiguiente, no es de extrañar que la elección de Joe Biden, tal y como se verá a continuación, fuera recibida con tremendo entusiasmo en nuestra orilla del Atlántico como una nueva oportunidad para revitalizar el vínculo más relevante de Occidente, así como renovar las garantías de defensa por parte del principal baluarte de la defensa de Europa.

De este modo, la cooperación en materia de seguridad ha sido la columna vertebral de la asociación transatlántica, así como la OTAN constituye el núcleo de la defensa europea. Por razones históricas, políticas y culturales, la OTAN actúa como la principal institución que conecta a los Estados miembros con el poder estadounidense y es el foro que permite a los estadounidenses ejercer el liderazgo sobre Europa. Por tanto, una sustitución de la relación transatlántica no sería posible por el momento, siendo las consecuencias de su ausencia nada deseables, especialmente teniendo en cuenta el momento que el continente atraviesa en el presente. El papel desempeñado por la relación transatlántica en la consecución de la seguridad, estabilidad y prosperidad en Europa durante los últimos setenta y cinco años ha sido clave y continuará siéndolo en las próximas décadas (Tovar, 2020: 494).

En este sentido, la *Brújula Estratégica* destaca la creciente relación del bloque con la OTAN y, sobre todo, la continua dependencia del viejo continente de EE.UU. (Sprenger, 2022). El documento afirma que, a fin de defender el orden internacional basado en normas, la UE continuará fortaleciendo sus relaciones con socios y países afines en NNUU, la OTAN y el G7, así como asevera que EE.UU. continúa siendo el socio estratégico más importante de la UE y es una potencia mundial que contribuye a la paz, la seguridad, la estabilidad y la democracia en nuestro continente (European Council, 2022). Por otro lado, en relación al Concepto Estratégico redactado en la Cumbre de Madrid de 2022[15], se afirma inmediatamente en el segundo punto de los objetivos y principios de la Alianza que el vínculo transatlántico continúa siendo imprescindible para la seguridad atlántica, así como se recoge en el tercero expresamente que «*la OTAN es el foro transatlántico único, esencial e indispensable para consultar, coordinar y actuar en todos los asuntos relacionados con nuestra seguridad individual y colectiva*» (OTAN, 2022).

2.2. America's not back

La investidura de Joseph Robinette Biden Jr. como el 47º presidente de EE.UU. fue acogida en Europa con gran entusiasmo ante la posible apertura de un nuevo ciclo en las relaciones transatlánticas en el que el regreso al multilateralismo y a las alianzas tradicionales generaba

[15] Acceso a la versión en castellano del *Concepto Estratégico* publicada por El País: https://elpais.com/descargables/2022/07/01/22f46368d04e40936c9ba9f4b9be63b9.pdf

grandes expectativas en los socios europeos (de Ayala, 2022: 7-13). En este sentido, la inauguración de la administración Biden, quien había anticipado su compromiso con la reconstrucción de las alianzas de EE.UU., ponía fin a un periodo marcado por el desdén y el rechazo (Stokes y Tausendfreund, 2022).

Sobre el particular, en la Conferencia de Seguridad de Múnich de 2021, el presidente Biden aseguraba a su audiencia europea que la alianza transatlántica era la base sobre la que se construía su seguridad colectiva y su prosperidad compartida, aseverando que las relaciones transatlánticas eran la piedra angular de todo lo que se esperaba conseguir en el siglo XXI. Sin embargo, habiendo transcurrido más de un año desde el comienzo de su andadura, la apuesta de Biden por la relación transatlántica ha sido puesta en duda por sus socios europeos. Si bien se han conseguido ciertos hitos a lo largo de 2021 en las relaciones transatlánticas, tales como la resolución de la disputa Airbus-Boeing o el levantamiento de los impuestos sobre el acero y el aluminio, así como existe un clima de cordialidad y diálogo entre el nuevo dirigente y los líderes europeos, además del compromiso en la defensa del orden internacional basado en normas y los valores y principios, el optimismo original con el que fue acogida su elección ha sufrido varios vaivenes a lo largo de este año (Stokes y Tausendfreund, 2022; de Ayala, 2022: 13).

En este sentido, han sido tres en particular los acontecimientos que han ensombrecido las relaciones transatlánticas y han suscitado inquietud acerca del retorno al *status quo* previo a la administración Trump, a saber: la retirada de las tropas de Afganistán; el anuncio de la creación del AUKUS el mismo día en que tuvo lugar la publicación de la *Estrategia de la UE para la Cooperación en la Región Indopacífica*[16] y la crisis diplomática entre EE.UU. y Francia derivada del mismo, tras la cancelación por parte de Australia de un contrato con Francia para la venta de submarinos por valor de 56 mil millones de euros. A este respecto, estos eventos permiten cuestionar que EE.UU. haya regresado de una manera significativa, habida cuenta de que, a pesar de que Biden haya visitado Europa ya en varias ocasiones y que la invasión rusa de Ucrania ha propiciado una cierta revitalización del vínculo transatlántico, Washington está cada vez más alejado de Europa y es probable que en un futuro no compartan las mismas prioridades, pudiendo llegar a ser completamente diferentes (Besch y Scazzieri, 2021).

Como al comienzo del presente documento se afirmaba, los desafíos domésticos e internacionales que la UE y EE.UU. han de afrontar han cambiado, habiendo cambiado asimismo el sistema internacional, con las subsecuentes consecuencias en las relaciones transatlánticas.

Con respecto al ámbito doméstico de EE.UU., convendría tener en consideración que sería un terrible error por parte de la UE creer que el presidente Trump constituyó un capítulo excepcional en la historia de las relaciones transatlánticas y que la relación del pasado puede volver a recuperarse, debido principalmente a que los valores e intereses encarnados por

[16] Acceso a la Estrategia: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_21_4709?cookies=disabled

Donald Trump son actualmente orgánicos para un importante segmento de la población estadounidense, así como el Partido Republicano ha asumido definitivamente el ideario político *trumpiano* (Tocci, 2020: 3; de Ayala, 2021: 122).

A este respecto, la crisis financiera mundial que azotó el mundo en 2008 dejó enormes cicatrices en la sociedad estadounidense, con mayores diferencias de nivel de riqueza, una sociedad más polarizada y una pérdida de confianza en el sistema y las instituciones, allanando el camino para la aparición del populismo y la irrupción de líderes como Trump (Pardo de Santayana, 2021: 111).

Por otro lado, el asalto al Capitolio el 6 de enero de 2021 puso de manifiesto tanto la fragilidad de la democracia como el legado que dejaba Trump tras de sí, caracterizado por el incremento de la polarización, el populismo y las *fake news,* el daño realizado a los poderes judicial y legislativo, o el aumento de la exclusión social y el racismo estructural, entre otras. En este sentido, si bien tales problemas precedieron en cierta manera a Trump, su administración desempeñó un papel fundamental a la hora de hacerlos más evidentes (Palacio, 2022a: 10).

Por consiguiente, existe el peligro de que Joe Biden sea un *one-term president*, en tanto que el rápido deterioro del índice de popularidad del presidente Biden[17] ha hecho saltar las alarmas acerca del posible regreso en 2025 de Trump o de alguien con una ideología similar, lo que necesariamente alteraría el cálculo de los líderes europeos (Stokes y Tausendfreund, 2022; de Ayala, 2022: 9). Sin embargo, existe un peligro más cercano: la pérdida de una o ambas cámaras legislativas en las elecciones de 2022. En este sentido, tal suceso debilitaría a la Administración Biden, algo que se haría notar en su acción exterior y, por consiguiente, cabría afirmar que la política doméstica estadounidense podría dificultar el liderazgo tradicional de EE.UU.

Otrosí, en relación a lo dispuesto anteriormente, es necesario tener en consideración asimismo la creciente disfuncionalidad del sistema institucional estadounidense, crecientemente marcado por las diferencias partidistas y la polarización, lo que provoca que el proceso de toma de decisiones se caracterice por la disfuncionalidad y la dificultad en la adopción de medidas importantes (Tovar, 2021: 85-87; de Ayala, 2022: 6). En este sentido, debiera también tenerse en cuenta la creciente centralización que ha ido produciéndose en el proceso de toma de decisiones, acumulando un creciente poder tanto la Casa Blanca como el presidente (Tovar, 2021: 87). En este sentido, en relación a la posible pérdida de las cámaras legislativas, esta creciente centralización de la toma de decisiones en la figura del presidente haría que la influencia de una posible mayoría republicana tuviera peso en la política exterior demócrata, pero no fuera determinante (de Ayala, 2022: 10).

De este modo, la persistencia de importantes divisiones internas y de una polarización que propicia la disfuncionalidad de su sistema político y dificulta la adopción de decisiones permite descartar cambios radicales en materia de política exterior de la potencia norteamericana

[17] Acceso a las encuestas sobre la popularidad de la presidencia de Joe Biden: https://news.gallup.com/poll/329384/presidential-approval-ratings-joe-biden.aspx

(Tovar, 2021: 236). Si bien es posible que se produzcan, tal y como se han producido, cambios de relevancia en ciertos ámbitos como la lucha contra el cambio climático o las proclamas multilateralistas, la continuidad será la posición predominante en aspectos como la política hacia China y la focalización en los asuntos internos. En este sentido, la amenaza que plantea la emergencia de China para los intereses estadounidenses y la seguridad de los aliados americanos ha llevado a un consenso partidista sobre quién constituye la principal amenaza a los intereses norteamericanos, así como la continuación en la proclama de que América sigue siendo la prioridad, traerían consigo que las relaciones transatlánticas no fueran prioritarias (Besch y Scazzieri, 2020; Salloum, 2021:2).

Sin embargo, debieran realizarse dos precisiones. Por un lado, debiera señalarse que la idea de una política exterior para la clase media constituye un pilar fundamental de la Administración Biden y que tiene un importante y evidente tinte doméstico, especialmente teniendo en consideración que las actuaciones en política exterior de las diversas administraciones en las últimas décadas han sido identificadas como uno de los factores que trajo consigo la irrupción y posterior elección de un líder como Donald Trump. Por otro lado, América sigue siendo la prioridad, pero, a diferencia de la Administración Trump, la nueva política exterior pretendería equilibrar los objetivos a nivel doméstico e internacional en los diferentes ámbitos, ya sea social, fiscal, medioambiental, tecnológico o de promoción de la democracia, siguiendo una línea progresista, multilateral y que tuviera una actitud más dispuesta hacia los aliados (Palacio, 2022b: 65-66).

No obstante, debiera asimismo tenerse en cuenta que el regreso de la guerra al continente europeo ha traído consigo un reajuste de las prioridades señaladas previamente por la Administración Biden, lo que junto a la rivalidad con China traerá consigo probablemente cierto cambio en las prioridades domésticas e internacionales, aun sin perder de vista el desafío chino (Palacio, 2022b: 71).

En otro orden de cosas, tal y como recuerda Tovar (2021: 234) en relación a las esperanzas depositadas en la elección de Joe Biden, los fundamentos del sistema internacional contemporáneo y las dinámicas que lo caracterizan no podrían verse alterados únicamente por un cambio de presidencia y la voluntad política de su líder. Tal y como se describía anteriormente, estaríamos siendo testigos de un proceso duradero que sería consecuencia de una mezcla de factores fundamentados tanto en los cambios producidos en el sistema internacional, como la redistribución del poder entre los actores, como en las dinámicas domésticas de sus principales protagonistas (Tovar, 2021: 234). A pesar de la voluntad del presidente de EE.UU., los cambios producidos en el sistema internacional van más allá de la capacidad de un mandatario para revertirlos.

Por otro lado, existe la cuestión de las divergencias de intereses, lo cual repercutiría inevitablemente en el devenir de las relaciones transatlánticas. Debiera diferenciarse entre los valores y principios, los cuales pueden variar en función de la orientación política e ideológica de las administraciones, y los intereses, los cuales, en función de la tradición estadounidense,

suelen permanecer estables a lo largo del tiempo. La administración Biden va a tratar de preservar los intereses permanentes de EE.UU., más allá de que la forma de abordarlos o sus matices puedan variar de una administración a otra (de Ayala, 2022: 6). En este sentido, si bien las preferencias de EE.UU. y la UE se alinean en una gran variedad de temas, ciertas diferencias persistentes pueden debilitar y sembrar incertidumbre en la cooperación transatlántica (Salloum, 2021: 2).

En este sentido, de acuerdo con la *Guía Interina de Seguridad Nacional* publicada por la administración Biden en marzo de 2021, hay un importante énfasis por parte de esta administración en las alianzas y en la cooperación con otros actores internacionales. Sin embargo, este énfasis es en beneficio propio, disponiendo expresamente que «*solo lograremos promover los intereses estadounidenses y defender nuestros valores universales trabajando en causa común con nuestros aliados y socios más cercanos*»[18]. Asimismo, afirma inequívocamente que «*cuando fortalecemos nuestras alianzas, amplificamos nuestro poder y nuestra capacidad para enfrentar las amenazas antes de que puedan llegar a nuestras costas*»[19]. Tal y como con anterioridad se exponía, existe cierta similitud con las proclamas de *America First* típicas de la Administración Trump, aun cuando se aborda necesariamente desde una estrategia diferente, esto es, el fortalecimiento de las alianzas a fin de protegerse a sí mismos.

Así las cosas, a pesar de la cooperación, existe una impresión de abandono y traición por parte de EE.UU. dada su mayor atención al teatro Indo-Pacífico, algo que ponen claramente de manifiesto sus actuaciones en política exterior (Stokes y Tausendfreund, 2022). Como se mencionara anteriormente, existirá una continuidad en el giro desde Europa y Oriente Medio hacia China y el Pacífico que comenzara con Obama y continuara con Trump (Besch y Scazzieri, 2020). A este respecto, la teoría inicial de política exterior de Biden fue clara: no dejar que los desafíos pequeños distraigan del mayor, que es China (Brands, 2022; de Ayala, 2022: 6). De todas las amenazas que Washington afronta, China es el único competidor capaz de desafiar de manera sostenida el sistema internacional abierto y estable (The White House, 2021: 8)[20].

En contraposición a tales declaraciones, el hecho de que no haya ninguna mención en la guía de seguridad nacional a los espacios de inestabilidad de interés para Europa (el Mediterráneo, Norte de África, Sahel o Europa oriental), así como las escasas menciones a la UE y la OTAN, son prueba de la pérdida de relevancia de Europa en la estrategia norteamericana.

Sobre el particular, los encuentros en Bruselas en verano de 2021 consistieron en un llamamiento explícito a los aliados para que secundaran a EE.UU. en su pugna con China (de

[18] En el preámbulo se dispone textualmente: «*we will only succeed in advancing American interests and upholding our universal values by working in common cause with our closest allies and partners*».
[19] También en el preámbulo: «*When we strengthen our alliances, we amplify our power and our ability to disrupt threats before they can reach our shores*».
[20] Textualmente se dispone: «*China, in particular, has rapidly become more assertive. It is the only competitor potentially capable of combining its economic, diplomatic, military, and technological power to mount a sustained challenge to a stable and open international system*».

Ayala, 2022: 14-15; de Ayala, 2021: 122). Por tanto, es probable que en el futuro la UE sea menos capaz de contar con EE.UU. para ejercer el liderazgo a la hora de afrontar los conflictos y crisis que tienen un impacto directo en la seguridad de la UE pero que están por debajo del umbral contemplado por el artículo 5 del Tratado de la OTAN (Besch y Scazzieri, 2020). En este sentido, si bien EE.UU. ha adoptado una posición proactiva desde el comienzo del conflicto en Ucrania y ha contribuido enormemente al apoyo en la defensa de tal país, el conflicto no se ha extendido más allá de seis meses por el momento y quedaría por ver el impacto que su duración y las consecuencias derivadas de la misma tienen en EE.UU. y en su política exterior, orientada a la clase media. No debiera olvidarse al respecto que la preservación de los intereses vitales constituye el motor de la política exterior y de defensa estadounidense y que será la interpretación de cómo estos se ven afectados la que determine las actuaciones e intervenciones estadounidenses en Europa y Oriente Medio.

Finalmente, otro factor a tener en cuenta sería el progresivo declive relativo de la capacidad de EE.UU. ante la emergencia de competidores que han incrementado (e incrementan) sus capacidades. En este sentido, la brecha entre las ambiciones de EE.UU. y la capacidad para cumplirlas generan riesgos estratégicos cada vez más inaceptables (Winnefeld, Morell y Allison, 2020). EE.UU. continúa siendo la única gran potencia capaz de proyectar su influencia, incluso militarmente, a nivel global, pero ya no representa el hegemón indiscutible del sistema internacional (Tocci, 2021: 11; Teló, 2022: 140).

De este modo, si bien EE.UU. sigue actuando como si fuera el líder, las precondiciones para el liderazgo transatlántico han cambiado: EE.UU. ya no es tan soberano como solía ser y necesita a sus aliados (Stokes, 2022). De ahí la necesidad de contar con sus aliados a la hora de afrontar esta nueva etapa de competición entre potencias, trabajando con socios de ideas afines y uniendo su fuerza para disuadir amenazas comunes y avanzar hacia intereses compartidos (de Ayala, 2022: 12). Los aliados son una fuente de fuerza y ventaja estadounidense. A este respecto, la estrategia afirma que «*nuestras alianzas democráticas nos permiten presentar un frente, crear una visión unificada y unir nuestras fuerzas para promover altos estándares, establecer reglas internacionales efectivas y hacer que países como China rindan cuentas*». De este modo, la relación transatlántica es indispensable para la seguridad y la prosperidad de EE.UU. En el contexto de la competencia entre grandes potencias, donde los valores democráticos se enfrentan a desafíos constantes por parte China y Rusia, los lazos profundos entre América del Norte y los países de Europa se han vuelto especialmente vitales (Berman, 2021). A este respecto, la deriva de Rusia hacia una política internacional crecientemente asertiva y agresiva, tal y como la invasión de Ucrania ha puesto de manifiesto, ha recuperado la razón de ser de la OTAN, especialmente para aquellos que clamaban su desfase, y su inexcusabilidad para la defensa de aquellos situados en el flanco oriental del continente europeo (de Ayala, 2021: 123)

Por consiguiente, a pesar de que las tensiones entre ambas orillas del Atlántico decrezcan en varias áreas políticas y la UE y EE.UU. sean capaces de reestablecer una aproximación conjunta hacia muchos desafíos compartidos, las relaciones transatlánticas no serán tan sencillas como

muchos esperaban: muchos desacuerdos precedieron a Trump y persistirán después del mismo (Bond, 2021b). Biden desea mejorar la imagen de EE.UU. en el mundo y en sus relaciones con sus aliados, pero sus principales prioridades serán domésticas y, en el ámbito internacional, estarán dirigidas a otras regiones del planeta y en la línea de la promoción de los intereses domésticos. Si hay conflictos en el vecindario europeo, Biden podría esperar que los europeos sean los que los afronten, aun cuando esté a favor de apoyar sus esfuerzos desde atrás. La prioridad de EE.UU. será afrontar los desafíos planteados por China, que serán más importantes que la situación en Europa o su vecindario (Bond y Scazzieri, 2020).

De este modo, si bien Joe Biden ha puesto de manifiesto su intención de revitalizar las relaciones con sus aliados, la UE habría de tener a bien considerar que EE.UU. persigue sus propios intereses, que en más de una ocasión suelen divergir de los europeos, si no se oponen, además de apreciar la situación doméstica de la gran potencia, que inevitablemente tendrá repercusión en su política exterior, y la pérdida de poder relativo en el sistema internacional. Aun cuando para los europeos EE.UU. constituye el aliado indispensable, existe la posibilidad de que deje de serlo en un futuro, de forma que los líderes europeos tendrían a bien considerar qué pueden hacer para revitalizar las relaciones transatlánticas, pero también sus capacidades para afrontar los desafíos que puedan afectar sus intereses (Bond, 2021a).

Por tanto, no es probable que volvamos a ser testigos de las relaciones transatlánticas tal y como eran, en tanto que el mundo ha cambiado, así como EE.UU. y Europa también. No obstante, el Atlántico continúa siendo el centro del mundo democrático y del libre comercio, de manera que la relación transatlántica continúa teniendo una gran importancia estratégica para ambas partes y no existe por el momento una alternativa realista a la misma (García Encina, 2018).

2.3. La búsqueda europea de autonomía estratégica

Aun cuando las relaciones transatlánticas han entrado en una nueva era de competición y políticas de poder que sería mejor afrontada de manera conjunta, la UE se ha percatado de la realidad existente y de la necesidad de asumir una mayor responsabilidad. En este sentido, habida cuenta de que las prioridades en materia de defensa de EE.UU. no se centran ya en Europa, además de los cambios a nivel doméstico y en las capacidades del mismo, una adaptación de las relaciones transatlánticas entre dos actores iguales y autónomos sería pertinente (Coelmont, 2021: 1).

Sobre el particular, como anteriormente se señalaba, las prioridades de EE.UU. en la vecindad europea puede que no coincidan con las de la UE, especialmente en Oriente Medio y el Norte de África, así como Europa enfrenta preocupaciones en materia de seguridad en su periferia que no son compartidas directamente por EE.UU., pero que dan forma a las preferencias políticas de los líderes europeos (German Marshall Fund, 2020:35). En este sentido, tras la debacle de Afganistán y la constitución del AUKUS, no debe sorprender que muchos europeos anhelen una mayor capacidad de actuar sin el apoyo de EE.UU. (Besch y Scazzieri, 2021). Sobre

el particular, la presidenta Von der Leyen aseveró en el *Discurso sobre el Estado de la Unión* del 15 de septiembre de 2021 que la UE debería ser capaz de hacer más por sí misma (Besch y Scazzieri, 2021).

A este respecto, la invasión rusa de Ucrania ha cambiado ciertos aspectos del orden internacional, en tanto que ha unido a los países europeos contra Rusia, ha llevado a Alemania a aumentar el gasto en defensa e incluso ha convencido a países históricamente neutrales como Finlandia, Suecia y Suiza para que adopten una postura contra Moscú, llegando los dos países nórdicos a solicitar su adhesión a la OTAN. En definitiva, los Estados miembros se han percatado de que es necesario asumir más responsabilidades para garantizar su seguridad (Dempsey, 2022). Sobre el particular, el discurso del Alto Representante el 1 de marzo del presente año anunciaba que estábamos asistiendo al acta de nacimiento de la Europa geopolítica tan largamente anunciada, así como la UE consiguió la aprobación de la resolución ES-11/1, la cual instaba a Moscú a retirarse inmediatamente sin condiciones y deploraba la alerta nuclear declarada por Putin. Asimismo, la UE estrenaba el *hard power* coercitivo por primera vez (Molina, 2022). En tales circunstancias, la autonomía estratégica ha adquirido más sentido que nunca.

No obstante, la autonomía estratégica no es un concepto nuevo, sino que sus orígenes se remontan a la Declaración de St. Malo en 1998. Asimismo, la frase en sí ha sido parte del discurso político oficial de la UE al menos desde las Conclusiones del Consejo de 2013 sobre Política Común de Seguridad y Defensa, y de manera más prominente desde su uso en la Estrategia Global de la UE de 2016 (Council of the European Union, 2021: 1).

A este respecto, existe poca precisión respecto al concepto de autonomía estratégica. Lo más próximo a una definición figura en las Conclusiones del Consejo de noviembre de 2016, de donde proviene la expresión «*capacidad para actuar de manera autónoma cuando y donde sea necesario, y con los socios siempre que sea posible*» (Council of the European Union, 2016:2; Borrell, 2020). Si bien la autonomía estratégica se originó en el campo de la seguridad y la defensa, su alcance se ha expandido hasta aglutinar virtualmente cualquier política de la UE que tenga una dimensión exterior (Council of the European Union, 2021: 1). En este sentido, la Agenda Estratégica para 2019-2024 llama a la UE a «*aumentar su capacidad de actuar de forma autónoma para salvaguardar sus intereses, defender sus valores y modo de vida y contribuir a modelar el futuro mundial*» (Consejo Europeo, 2019:6). Por tanto, la autonomía estratégica haría asimismo referencia necesariamente a las capacidades económicas y tecnológicas, cada vez más relevantes, así como inclusive a las capacidades energéticas, lo que el enfrentamiento en Ucrania ha puesto de manifiesto (Steinberg, 2020; Besch y Scazzieri, 2020). Sin embargo, la dimensión de seguridad sigue siendo predominante y sensible (Borrell, 2020).

Ante las dudas que se plantean con respecto al concepto de autonomía estratégica, el Consejo de la Unión Europea acota su definición y asevera que la autonomía estratégica no debe confundirse con autarquía, proteccionismo, aislacionismo o unilateralismo; no constituye un rechazo a la OTAN o a la alianza transatlántica; no se limita al campo de la seguridad y la

defensa, sino que también es relevante para la mayoría de otras áreas políticas; no trata solo sobre la resiliencia y la autosuficiencia (autonomía defensiva), sino también sobre la promoción de los intereses y valores de la UE (autonomía ofensiva); no es un objetivo en sí mismo ni un medio para un fin, sino que más bien aglutinaría ambas dimensiones, fines y medios, y requeriría elecciones políticas tanto en el término de sentar las prioridades estratégicas como en la construcción de capacidades (Council of the European Union, 2021: 2-5).

Por consiguiente, la autonomía estratégica no trataría únicamente de proyectar poder más allá de las fronteras de la Unión, sino de que Europa asumiera la responsabilidad de su propia seguridad, tanto dentro como más allá de sus fronteras. Por lo tanto, la ambición es que Europa adquiera un papel estratégico global que implique la capacidad de actuar de forma autónoma cuando y donde sea necesario y con socios siempre que sea posible (Mauro, 2021: 5). En este sentido, de acuerdo con el *Informe de Prospectiva Estratégica de la UE*, la unión debe garantizar su capacidad para defender, de forma *autónoma* si es necesario, sus intereses esenciales de seguridad en un entorno internacional marcado por la competencia de las grandes potencias y la carrera por el liderazgo tecnológico (Comisión Europea, 2021b: 16).

De este modo, la autonomía estratégica tendría diferentes caras, conducentes todas ellas a una reducción de la dependencia y vulnerabilidad de la UE a fin de poder actuar sin verse sometida a los dictados e imposiciones de otros actores e incrementar su soberanía y la capacidad de ejercer poder en el sistema internacional (Steinberg, 2020). De acuerdo con Biscop, la autonomía estratégica sería una mentalidad, en tanto que un actor que no piense autónomamente nunca actuará de manera autónoma, independientemente de sus capacidades (Biscop, 2022:5).

A pesar de lo anterior, la autonomía no implicaría la total independencia o aislamiento del resto del mundo, sino que se referiría a la capacidad de pensar por uno mismo y actuar de acuerdo con los valores e intereses de uno mismo (Borrell, 2021: 35). La autonomía estratégica no debería confundirse con actuar “sin” o “en contra”, sino que más bien se trataría de actuar junto a los socios desde una posición de igualdad, siendo plenamente conscientes de las ventajas de la interdependencia (Arteaga, García et al, 2021). En este sentido, la autonomía estratégica sería precisamente lo contrario a ir solo (Teló, 2022: 146).

Otrosí, con respecto a la relación con EE.UU., la autonomía estratégica implicaría la independencia a la hora de actuar de la UE respecto a los caprichos políticos de su protector estadounidense, así como le permitiría “tomar su destino en sus propias manos”, parafraseando a la ex canciller Angela Merkel, y evitar ser rehén de eventos y decisiones tomadas en otros lugares, pudiendo defender y proteger a sus ciudadanos. Para ello, la UE debería entonces aprender a manejar todas las palancas de poder, incluida la militar, dado que, si es incapaz de protegerse, tendrá que alinearse con las decisiones de su protector y ninguna protección es gratuita, al menos no indefinidamente, que fue lo que aconteció en Irak y Afganistán (Mauro, 2021:10).

Por otro lado, además de la divergencia, será necesaria la autonomía cuando los intereses converjan, dado el declive estadounidense. Cuando los intereses de EE.UU. y la UE divergen, como en los últimos cuatro años, la autonomía estratégica europea es crucial para garantizar que la UE pueda proteger y promover sus normas, reglas y estándares tanto frente a adversarios como China y Rusia como frente a socios como EE.UU. (Tocci, 2021:15-16). Sin embargo, cuando los intereses de la UE y EE.UU. converjan, como sucederá en ocasiones en los próximos cuatro años, la autonomía europea será igual de importante. En un mundo en el que EE.UU. está principalmente centrado en sí mismo y la rivalidad con China, además de los desafíos globales compartidos en los dominios digital y climático, es de recibo esperar que los europeos den un paso al frente, particularmente en su entorno. Una relación transatlántica más equilibrada vería un cambio gradual de una asociación en la que EE.UU. defina e implemente la estrategia a una en la que, dentro de los límites de una asimetría duradera, EE.UU. y los europeos podrían llegar a definir sus objetivos juntos y compartir los riesgos y responsabilidades para alcanzarlos (Tocci, 2021:15-16). De este modo, teniendo en cuenta lo dispuesto en el anterior apartado, los europeos tendrían a bien invertir en el fortalecimiento de sus capacidades de proteger sus propios intereses, con independencia de quien habite la Casa Blanca y de si los intereses convergen o divergen.

De este modo, la autonomía estratégica europea sería necesaria para mantener el poder estructural en una era multipolar en la que EE.UU. está principalmente preocupado por sus prioridades de política interior y exterior, en la que países como China y Rusia plantean amenazas y desafíos, así como se están llenando vacíos en las regiones circundantes de la UE por actores regionales y globales en formas que contradicen abiertamente los intereses europeos y se está produciendo una redistribución del poder. La autonomía estratégica la llevaría a convertirse en un actor estratégicamente hábil capaz de proteger la soberanía de sus miembros (LSE Ideas, 2022:49). Sin embargo, sería asimismo necesaria para mejorar el orden liberal internacional en un momento en el que las instituciones, normas y regímenes multilaterales se debilitan justo cuando más se necesitan, así como para proteger y promover la narrativa europea de derechos, apertura, democracia y cooperación en un momento en que estos valores son abiertamente cuestionados y socavados (Tocci, 2021: 18; Borrell, 2021: 35).

De este modo, la autonomía estratégica se presentaría como un activo necesario en el contexto de competición actual, así como una precondición para forjar un vínculo transatlántico más cercano y equilibrado, sin que ninguna de las partes se encuentre bajo el tutelaje de la otra. Sin embargo, de acuerdo con Biscop (2022:8), ni siquiera eso es suficiente, tal y como se veía en el anterior apartado, de manera que, debido a que el dominio global va más allá de la alianza de dos actores, tanto la UE como EE.UU. habrán de comportarse como actores responsables y posicionarse entre aliados, socios, competidores y rivales.

2.4. Autonomía estratégica: ¿sí o no?

A pesar de que las proclamas de autonomía estratégica se hayan convertido en una referencia constante en el discurso político del Alto Representante y de varios líderes políticos europeos,

como Macron, cuyo discurso en la Sorbona en 2017[21] es frecuentemente reseñado, la autonomía estratégica es una propuesta vista con suspicacia por algunos Estados miembros por la indeterminación de su concepto y, especialmente, por su posible incompatibilidad con el vínculo transatlántico y la alianza político-militar con EE.UU.. A este respecto, seis años después de la adopción de la *Estrategia de Seguridad de 2016*, los Estados miembros continúan divididos acerca de si la autonomía estratégica es deseable. No obstante, no debiera sino partirse de la necesidad de que exista integración si desea alcanzarse la autonomía estratégica (Biscop, 2022: 18).

Como anteriormente se mencionase, la integración europea se articuló inicialmente en torno a la economía. Si bien posteriormente esta integración se movió gradualmente hasta la incorporación de otras áreas políticas, incluyendo la política exterior y de seguridad, los Estados miembros siempre han tenido diferentes puntos de vista sobre el rol de EE.UU. como el factor de seguridad dominante en Europa (Heusgen[22], 2022). En este sentido, tal y como anteriormente se ha apuntado, las divisiones crónicas siempre han debilitado a la UE, algo difícil de solucionar teniendo en cuenta las diferentes culturas estratégicas de los Estados miembros y la dificultad en la definición de objetivos comunes, en tanto que la regla de unanimidad en política exterior y de seguridad continúe vigente (Steinberg, 2020). Las instituciones del Tratado de Lisboa, en particular el Servicio Europeo de Acción Exterior y el cargo de Borrell, no han logrado salvar estas diferencias en política exterior (Shapiro, 2022). Reiterando lo aseverado por Borrell (2020), falta voluntad política y, tal y como Biscop (2022:18) señala, la única razón por la que los Estados miembros no hacen lo que ya decidieron hace tiempo hacer es política.

No existen los mismos objetivos, los mismos intereses ni las mismas prioridades en sus relaciones con terceros para los Estados miembros, así como también se reflejan las diferencias en la forma de ver el mundo y su percepción de las amenazas (de Ayala, 2022:33). Uno de los ejemplos más representativos es el caso de Rusia, algo que ha quedado puesto recientemente de manifiesto. Para los Estados bálticos y Polonia, la mayor amenaza es Rusia, mientras que, para Alemania, Rusia era una fuente imprescindible de suministros energéticos. Por otro lado, para los países del Mediterráneo, el norte de África y el Sahel constituyen las principales regiones de preocupación, al tiempo que el interés en las mismas por parte de otros miembros del norte, como Suecia y Finlandia, es nulo (de Ayala, 2022: 33-34). Otrosí, en la crisis de Libia, las posiciones de Francia e Italia han sido muy diferentes, por no hablar de las diferentes posturas de los Estados miembros a la hora de abordar el tema migratorio.

Así las cosas, se trata asimismo de un debate complicado en tanto que la idea de autonomía podría afectar a la garantía de seguridad de EE.UU. hacia Europa. Para muchos, la autonomía estratégica implicaría una interrupción de la hegemonía estadounidense en Europa y el *statu quo* de la seguridad europea tal como ha existido desde la década de 1990, así como implicaría

[21] Más información sobre las propuestas realizadas por Macron en su discurso: https://es.ambafrance.org/Iniciativa-para-Europa-discurso-del-Presidente-de-la-Republica

[22] Christoph Heusgen fue asesor de seguridad nacional de la ex canciller Angela Merkel (2005-2017), embajador de Alemania ante NNUU (2017-2021) y es el actual presidente de la Conferencia de Seguridad de Múnich.

que Europa pudiese renunciar a la garantía estadounidense en favor de una alternativa europea, mientras que para muchos Estados, Washington sigue siendo el garante de su seguridad favorito e incluso un socio en el que, por razones históricas o prácticas, pueden confiar más que en sus propios vecinos (LSE Ideas, 2020:12; de Ayala, 2021:121). Para otros, sin embargo, hablar de autonomía estratégica europea implicaría una concentración de esfuerzos en la UE en lugar de la OTAN, aspecto de importante consideración tanto para algunos Estados miembros como para EE.UU. De hecho, aunque Washington haya reiterado en numerosas ocasiones un mayor compromiso europeo con la defensa, no está dispuesto a contemplar una mayor autonomía europea si eso significa que su industria de defensa perderá contratos en la UE, algo también opuesto por muchos Estados europeos (LSE Ideas, 2020:12). De esta manera, hay gobiernos muy recelosos con cualquier iniciativa que pudiera suponer un distanciamiento de la OTAN y de EE.UU.

Sobre el particular, al tiempo que otros Estados han permanecido escépticos y preocupados por si la autonomía estratégica pudiera entorpecer su relación con EE.UU. y duplicar los esfuerzos en la OTAN, Emmanuel Macron ha sido uno de los firmes defensores de la autonomía estratégica, así como ha sido el más contundente en sus referencias al vínculo transatlántico y la OTAN, llegando a afirmar que había sufrido una "muerte cerebral"[23]. En contraposición, si bien la integración europea siempre ha sido una prioridad para Alemania, nunca lo ha sido a expensas de la relación transatlántica (Heugsen, 2022). Convendría traer a colación al respecto el malentendido que tuvo lugar entre el presidente francés y la ex ministra de defensa alemana, Annegret Kramp-Karrenbauer respecto al concepto de autonomía estratégica, negando la ex ministra alemana la capacidad de la UE de reemplazar el papel crucial que desempeña EE.UU. como proveedor de seguridad (Kramp-Karrenbauer, 2020).

No obstante, el nuevo Gobierno de coalición de Alemania podría suponer un cambio en las tendencias existentes hasta ahora. En este sentido, el *Acuerdo de Coalición*[24] del Gobierno de Olaf Scholz enfatizaba la responsabilidad alemana en Europa y el mundo, basando algunos principios de su acción exterior en la UE y la autonomía estratégica (Schnock y Schunz, 2021: 2). En este sentido, demostraba un fuerte compromiso con la transformación de la UE en una unión basada en valores democráticamente sólida, más capaz y estratégicamente autónoma, siendo un componente esencial de la estrategia de la coalición las alianzas internacionales, especialmente el vínculo transatlántico. De este modo, Alemania apoya la *Brújula Estratégica* y la autonomía estratégica, aunque también demuestra un fuerte compromiso con la OTAN, ambicionando fortalecer la UE per se, a nivel interno y externo, a fin de que se convierta en un actor global más capaz (Schnock y Schunz, 2021: 5).

[23] Más información: https://www.lavanguardia.com/internacional/20191107/471443349907/macron-otan-muerte-cerebral-retirada-EE.UU..html

[24] Acceso a una traducción en inglés del Acuerdo de Coalición: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=d58641a0-02ab-935a-c295-1148b45cc426&groupId=252038

En este sentido, la invasión de Ucrania ha contribuido a la necesidad de avanzar hacia una política exterior, de seguridad y de defensa común, así como a dilucidar su compatibilidad con la OTAN, siendo el resultado más vínculo atlántico y más Europa (Piqué, 2022). A este respecto, el discurso del canciller Scholz el domingo 27 de febrero supuso un cambio en las tendencias en política exterior y de defensa de Alemania. Las decisiones tomadas por Alemania supondrían un notable impulso para la OTAN, con una Alemania completamente comprometida con la defensa de Europa a través de la misma (Dempsey, 2022). En este sentido, la invasión de Ucrania parece haber impulsado el apoyo de Scholz a Macron en sus planes para fortalecer las capacidades de defensa europeas, aun siendo compatibles con la OTAN (Grant, 2022).

Otrosí, en relación a la compatibilidad de la autonomía estratégica con el vínculo transatlántico, la *Estrategia Global de la UE de 2016* afirmaba la ambición de la UE de ser un actor independiente en seguridad y defensa, explicando que, al tiempo que la OTAN existe para defender a sus miembros de un ataque externo, los europeos han de estar mejor equipados, entrenados y organizados para contribuir de manera decisiva a tales esfuerzos colectivos, así como para actuar de manera autónoma cuando sea necesario (Besch y Scazzieri, 2020). No obstante, EE.UU. siempre ha tenido una actitud ambigua hacia los esfuerzos de la UE para convertirse en un actor de defensa más capaz.

Tradicionalmente, Washington ha alentado a los europeos a asumir mayores responsabilidades por su propia seguridad. Sin embargo, al mismo tiempo, EE.UU. siempre ha visto a la OTAN como el marco principal para la defensa de Europa. A este respecto, en 1998, la secretaria de Estado de EE.UU., Madeleine Albright, declaró que EE.UU. estaba a favor de las iniciativas de defensa de la UE, siempre que no resultaran en una desvinculación de la OTAN; evitaran duplicar los esfuerzos existentes y no discriminaran a los miembros no europeos de la OTAN. Esta postura ha persistido bajo las administraciones estadounidenses posteriores (Besch y Scazzieri, 2020). De este modo, a los oficiales de la Administración Trump les preocupaba que la autonomía estratégica europea pudiera significar que la UE siguiese cada vez más su propio camino en lugar de seguir la senda marcada por EE.UU. (Besch y Scazzieri, 2020). De hecho, como se recogiera anteriormente, este movimiento hacia una mayor autonomía fue recibido con consternación en Washington por la Administración Trump, que lo percibió como un alejamiento de Europa y cuya percepción se resumía en que un dólar gastado en construir un ejército europeo era un dólar menos para la financiación de la OTAN (Moyer, 2022).

No obstante, parece que se ha producido un cambio en la política de EE.UU. hacia la UE con la llegada de la nueva administración (Morcos, 2021). En el comunicado final de la cumbre celebrada entre EE.UU. y la UE en junio de 2021 se reconocía la importancia de una defensa europea más fuerte y capaz que contribuyera a la seguridad global y transatlántica, apoyando asimismo la participación de EE.UU. en las iniciativas de defensa de la UE y apreciando su utilidad para ambas partes (de Ayala, 2022: 38; Consejo Europeo, 2021: 7). Por otro lado, en la cumbre que siguió a la crisis diplomática tras la creación del AUKUS, Francia y EE.UU. reafirmaron la necesidad de una colaboración en defensa más estrecha entre la UE y la OTAN, así como entre EE.UU. y la UE. Si bien ambos países destacaban su fuerte apoyo a la OTAN

como pilar de la seguridad euroatlántica, EE.UU. reconoció la importancia de una defensa europea más fuerte y más capaz que contribuya a la seguridad global y transatlántica y sea complementaria a la OTAN (Morcos, 2021).

De este modo, si hay una ocasión para que la UE haga valer sus planteamientos y emprenda el arduo camino que ha de llevarla a la autonomía estratégica y a convertirse en un actor global independiente es en este momento, cuando la administración Biden parece tener una cierta predisposición a aceptar los planteamientos europeos, siempre y cuando se sienta respaldada en sus intereses nacionales (Bergman, Cicarelli y Lamond, 2021). En este sentido, la Administración Biden contempla estos desarrollos como positivos, en tanto que una UE más fuerte implica un aliado más fuerte capaz de aliviar las cargas de EE.UU., además de un mejor socio en el pulso contra China, algo a lo que hace alusión expresamente el Parlamento Europeo (2021:18-19). Tal y como se recordara anteriormente, a pesar de los posibles cambios en el equilibrio de poder que se vislumbran en el horizonte, la UE y EE.UU. aún dependen el uno del otro para abordar los desafíos que enfrenta el mundo (Moyer, 2022). Por consiguiente, los responsables políticos actuales de EE.UU. no se opondrían a un avance en la integración política y en materia de defensa siempre que no pusieran en cuestión el vínculo transatlántico, en tanto que tales medidas les liberarían en parte de su esfuerzo militar en Europa a fin de dedicarlo a su prioridad estratégica, China (de Ayala, 2022: 15; Bond, 2021c).

Por tanto, la autonomía europea no sería incompatible con un vínculo transatlántico más fuerte, sino que sería la condición previa para ello. Solo una Europa más capaz y, por lo tanto, más autónoma, puede trabajar de manera significativa con los EE.UU. para hacer que el multilateralismo recupere su fuerza, garantizar la vigencia de *status quo* y luchar por la supervivencia del orden internacional basado en normas. En este sentido, dada la profunda transformación en el sistema internacional, no podemos darnos el lujo de ver la autonomía estratégica europea y un vínculo transatlántico renovado como opciones excluyentes (Tocci, 2020: 5; Balfour, 2021). Una UE unida, capaz y autosuficiente es buena para Europa, buena para la asociación transatlántica y buena para el sistema multilateral (European Commission, 2020: 4; Billon-Galland, Kundnani, y Whitman, 2022). Ambas dimensiones se refuerzan, no se excluyen mutuamente.

Sobre el particular, debiera traerse a colación que el Parlamento Europeo (2021: 18-19) señalaba asimismo que la *Brújula Estratégica* debería estar estrechamente vinculada con la elaboración del *Concepto Estratégico* de la OTAN, manifestando que ambos procesos ofrecen la oportunidad de impulsar de manera significativa y actualizar la asociación transatlántica a fin de adecuarla para enfrentar los retos que EE.UU. y la UE han de afrontar, de manera que la ambición de la autonomía estratégica supondría un complemento para la OTAN. En este sentido, Manuel Selas afirma que nada puede contribuir más a un desarrollo armonioso de la defensa europea que seguir un camino coordinado con la Alianza Atlántica, en tanto que una Europa más fuerte refuerza la OTAN y viceversa, de manera que, desde esta óptica, Brújula y Concepto constituirían las dos caras de una misma moneda (Selas, 2022: 111).

Otrosí, la UE debe insistir en que la autonomía estratégica no es un proyecto antagónico, sino complementario a los compromisos en el seno de la OTAN. La autonomía estratégica no implica equidistancia frente a EE.UU. cuando son tantos los valores e intereses compartidos por ambas orillas del Atlántico, sino agendas compartidas, mas no iguales, en determinadas circunstancias (Arteaga, García et al, 2021). El debate basado en la elección entre *europeísmo* o *transatlantismo* es, en opinión del Alto Representante, un debate estéril, puesto que invertir en una Europa más fuerte y capaz es invertir asimismo en una revitalización de la relación transatlántica (Borrell, 2021:90). En este sentido, afirma que, con la Administración Biden, autonomía estratégica y vínculo transatlántico son dos caras de la misma moneda (Borrell, 2021:90). Así las cosas, Borrell afirma que no hay más alternativa para la defensa territorial de Europa que la OTAN, sin nadie pretender otra cosa, aun cuando la preparación para hacer frente a situaciones que la OTAN no va a resolver no iría en contravención de la propia Alianza, sino que el hacer a la UE más fuerte, se hará asimismo a la OTAN más fuerte (Moltó, 2022).

Por consiguiente, atendiendo a lo dispuesto por el Parlamento Europeo, la UE debería fomentar su autonomía estratégica en materia de defensa y relaciones económicas para atender a sus propios y legítimos intereses económicos al tiempo que refuerza el vínculo transatlántico. De ese modo, aumentaría la influencia conjunta de la UE y EE.UU. en el escenario internacional, así como contribuiría a incrementar su capacidad a la hora de asumir mayores responsabilidades al afrontar retos regionales y mundiales, así como para decidir y actuar de manera autónoma en caso de que sea necesario (Parlamento Europeo, 2021: 3-4). Sobre el particular, el Parlamento dispone asimismo que es a través de la cooperación transatlántica como mejor puede contribuir la UE a una solución de los retos regionales y mundiales existentes, aun cuando insiste en la necesidad de que la relación se base en la igualdad de los socios, lo que redundaría positivamente en la relación y la atención por parte de la UE de sus intereses (Parlamento Europeo, 2021: 5).

Por otro lado, el documento conocido como *Concepto Estratégico* y elaborado en la Cumbre de Madrid de 2022 afirma expresamente que la UE «*es un socio único e imprescindible para la OTAN*». Asimismo, asevera que la OTAN y la UE desempeñan funciones complementarias, congruentes y que se refuerzan mutuamente a la hora de apoyar la paz y la seguridad internacionales (OTAN, 2022). En línea con lo dispuesto y lo reiterado anteriormente, el concepto reconoce el valor de una defensa europea más fuerte y más capaz, lo que necesariamente contribuiría de manera positiva a la seguridad transatlántica y mundial, siendo complementaria y compatible con la OTAN. De este modo, se contemplan los esfuerzos realizados en este sentido, evitando siempre duplicidades, como un factor clave para garantizar la seguridad euroatlántica (OTAN, 2022).

3. ¿Ubi sunt? España entre competición estratégica entre grandes potencias y la búsqueda de autonomía estratégica

3.1. Intereses y necesidades de España en la competición entre grandes potencias

En consonancia con la Estrategia de Acción Exterior promulgada en 2021, España es descrita como una potencia media relevante que tiene capacidad para contar más en el mundo (Gobierno de España, 2021: 34). En este sentido, se afirma que el resto de la comunidad internacional percibe a España como un socio fiable y previsible, lo que genera confianza y credibilidad y confiere margen para asumir un mayor protagonismo, capacidad de iniciativa y la posibilidad de aglutinar a otros Estados en torno a las agendas en las que creemos y sobre las que tenemos capacidad de aportar un valor añadido (Gobierno de España, 2021: 34). Sobre el particular, de acuerdo con la Estrategia de Seguridad Nacional (en adelante, ESN), la beneficiosa y estratégica situación geográfica de España le confiere la condición de país europeo, mediterráneo y atlántico que se proyecta al mundo como un contribuyente comprometido con la paz y la seguridad internacional (Presidencia del Gobierno, 2021: 40).

En este sentido, en relación a su situación geográfica, debiera partirse desde la cuestión de las prioridades tradicionales de España, las cuales han sido tradicionalmente Europa, debido a sus intereses en materia económica, cultural y de seguridad, además de por su pertenencia a la OTAN y la UE; el Mediterráneo y el Norte de África, así como Latinoamérica. En relación al interés por el norte de África, debiera añadirse el creciente interés en el Sahel por sus importantes implicaciones en materia migratoria, económica, energética y de seguridad (Tovar, 2021: 150). De hecho, las prioridades geográficas contempladas en la ESN serían, por orden de aparición, las siguientes: Europa; Magreb y Oriente Próximo; África Subsahariana; América del Norte y vínculo transatlántico; América Latina y el Caribe y la región del Asia Pacífico (Presidencia del Gobierno, 2021: 41).

Por pertinencia en relación al objeto de estudio y a lo contemplado en la ESN, debiera remarcarse que, en relación a Europa, la vocación europeísta ha configurado de manera notable la política exterior española desde la transición y, especialmente, desde la incorporación en 1986 a la Comunidad Europea. La UE es el marco natural de desarrollo político y económico de nuestro país, asumiendo España sus responsabilidades al impulsar una Unión más eficaz, más democrática, más próxima a los ciudadanos, capaz de responder a los retos y necesidades del nuevo siglo (Presidencia del Gobierno, 2019).

La Estrategia de Acción Exterior explicita que España debe proyectar su influencia fundamentalmente a través de Europa, sumándose asimismo una acción bilateral *estratégica*

y selectiva (Gobierno de España, 2021: 34). Por otro lado, reconociendo que el mundo funciona cada vez más en red, España tiene un valor añadido en su carácter de nodo. Textualmente:

> […] puede hacer una aportación más decisiva y estratégica en sus relaciones bilaterales, desempeñar un rol relevante en la construcción europea y como puente entre la UE y otras regiones, y convertirse en una pieza central en un ejercicio de modernización del multilateralismo y de la gobernanza global (Gobierno de España, 2021: 34).

En consonancia con lo dispuesto anteriormente, los cuatro principios que sostendrán la acción exterior española serán, a saber: "Más Europa", mejor multilateralismo, bilateralismo estratégico y compromiso solidario (Gobierno de España, 2021: 34-36). Sobre el principio de "Más Europa" se dispone expresamente que Europa constituye una prolongación natural de España y su política, siendo por consiguiente la principal prioridad de la acción exterior española. España apuesta por la profundización de la construcción europea y aspira a tener un mayor liderazgo y centralidad en la construcción de la UE de las próximas décadas. Los tres pilares que definen esta apuesta exterior por "Más Europa" serían el fomento de una mayor integración política, económica, social y cultural; el apoyo a una mayor autonomía estratégica; y la promoción de una mayor proyección global de la UE y sus valores (Gobierno de España, 2021: 34).

De este modo, continuando con lo dispuesto por la Estrategia de Acción Exterior de España, la profundización de la integración europea es política interior, no un ámbito más de nuestra acción exterior, y así continuará siendo en los próximos años. Se afirma expresamente que «*España es fuerte en la medida en que la UE está más integrada y fortalecida*», así como que la razón de ser de la acción exterior española y el vector a través del cual España puede amplificar la dimensión y el alcance de su voz e impacto en el resto del mundo es la política europea (Gobierno de España, 2021: 66).

No obstante lo anterior, debiera precisarse que, aun cuando España pretende realizar su acción exterior desde el prisma europeo, precisamente su situación particular le confiere unos intereses propios, así como una determinada percepción de las amenazas, de manera que debiera hacerse referencia necesariamente a una región que figura como prioritaria para España y que, como la última década ha puesto de manifiesto, no constituye un punto de encuentro común para todos los Estados miembros de la UE: el norte de África y Oriente Próximo. En este sentido, no es casualidad que, teniendo en cuenta tanto la proximidad geográfica como los acontecimientos sucedidos en las últimas décadas el norte de África y Oriente Medio, figuren tales regiones en segundo lugar en la ESN. Sobre el particular, la seguridad de la región constituye una prioridad para España, de ahí el trabajo con sus homólogos en el Magreb a fin de identificar y prevenir riesgos, así como cooperar en el ámbito judicial y policial (Presidencia del Gobierno, 2019).

Por otro lado, España cuenta con dos ciudades autónomas en el norte de África, Ceuta y Melilla, cuya soberanía ha sido puesta en disputa en reiteradas ocasiones por parte del Reino Alauita de Marruecos. En este sentido, tal y como anteriormente se exponía, las dinámicas de rivalidad y competición se extienden por todo el sistema internacional, así como ha tenido lugar el auge de potencias revisionistas, sin ser el norte de África y Oriente Medio excepciones a tal regla. Sobre el particular, las aspiraciones revisionistas de los últimos tiempos de Marruecos con respecto a las plazas de Ceuta y Melilla se han sumado a sus pretensiones de soberanía sobre el Sáhara Occidental, que llevó a la Administración Trump a afirmar los derechos marroquíes sobre la ex colonia española. De hecho, tras el reconocimiento norteamericano de la soberanía marroquí sobre el Sáhara, el ex jefe de Gobierno marroquí, Saadeddine Othmani, afirmó que Ceuta y Melilla eran marroquíes y que tal cuestión habría de ser abordada tras resolver el conflicto del Sáhara (Baqués, Colom et al, 2021: 21). Estas pretensiones de soberanía sobre tales plazas pondrían en cuestión necesariamente la integridad territorial de España, aun cuando las actuaciones marroquíes para tratar de influir en la acción exterior española tampoco han sido escasas en las últimas décadas. A este respecto, Marruecos ha tratado de influir sobre la acción exterior española utilizando el control de los flujos migratorios, la cooperación antiterrorista o la ratificación periódica de acuerdos pesqueros con la UE (Baqués, Colom, et al, 2021: 18)

De este modo, las relaciones de los últimos tiempos entre España y Marruecos han sido complicadas, si bien parece que han vuelto a ser reconducidas tras el envío por parte del presidente del Gobierno español de una carta al rey Mohamed VI en la que reconocía como «*seria, creíble y realista*» la fórmula de la autonomía que Marruecos ideó para el territorio del Sáhara Occidental en 2007. La mencionada propuesta descartaba la celebración de un referéndum de autodeterminación, compromiso que había sido adquirido tanto por Marruecos como por el Frente Polisario en 1990. En este sentido, el apoyo del Gobierno de España a esta postura habría sido a cambio de un supuesto reconocimiento marroquí de la integridad nacional de España, lo que conferiría tranquilidad respecto a los territorios españoles del norte de África que, además de Ceuta y Melilla, incluyen los Peñones de Vélez de la Gomera y de Alhucemas y el archipiélago de las Chafarinas (Instituto de Seguridad y Cultura, 2022a). De hecho, en una posterior visita a las ciudades de Ceuta y Melilla, el presidente del Gobierno enfatizó las oportunidades derivadas de una buena relación con Marruecos tanto en el ámbito de la seguridad fronteriza como en el ámbito económico, en tanto que es un socio comercial prioritario (Instituto de Seguridad y Cultura, 2022b).

Así las cosas, debiera destacarse lo recogido en el *Concepto Estratégico* de 2022, en el que las reivindicaciones españolas respecto a la protección de la integridad territorial de los aliados han sido atendidas. Sobre el particular, se dispone que «*la OTAN defenderá la integridad territorial de todos los aliados*» (OTAN, 2022). Por consiguiente, la OTAN protegerá el territorio que los miembros de la Alianza Atlántica consideren como suyo en sus respectivos ordenamientos jurídicos.

Por otro lado, necesariamente habría de abordarse la región del Sahel debido a los acontecimientos de las últimas décadas y que se ha configurado como la nueva frontera sur de Europa. A este respecto, funcionarios europeos como Josep Borrell o el alto representante de la Unión Europea para el Sahel, el embajador Ángel Losada, han reiterado que la seguridad europea comienza en el Sahel, no en la orilla del Mediterráneo, así como que la seguridad europea depende de la seguridad de tal región. A este respecto, tal y como los hechos ocurridos en las últimas décadas han puesto de manifiesto, esta región constituye una zona de máximo interés y prioridad para España y Europa (Sánchez, 2022: 232-233). Sobre el particular, la importancia para España es evidente en tanto que es el único Estado miembro con presencia física en el continente, situándose las plazas de Ceuta y Melilla en la orilla norte del gran desierto del Sahel y generándose una vinculación y movimiento de bienes y personas que tienen impacto en el territorio español situado fuera del continente (Sánchez, 2022: 246).

Por otro lado, el Sahel se ha convertido en otro terreno de juego para potencias regionales y globales, tal y como el traslado de la competición regional entre Marruecos y Argelia pone de manifiesto y que necesariamente tiene implicaciones para España. A este respecto, tal y como afirma Sánchez, «*la pugna por la supremacía regional se reproduce y tiene efectos en el Sahel*» (Sánchez, 2022: 243-244). De este modo, la UE se juega mucho en el Sahel, especialmente teniendo en cuenta que, estando produciéndose una redistribución del poder en el sistema internacional, la autonomía estratégica europea pasa necesariamente por la capacidad de estabilizar este crecientemente complejo e importante vecindario europeo (Sánchez, 2022:248).

Por consiguiente, no pudiera sino afirmarse que España tiene una importante vocación europeísta y que su acción exterior se define de esta manera, a pesar de que la situación de España difiera enormemente de la de otros Estados miembros en lo que a sus prioridades se refiere, con las consecuencias correspondientes en la seguridad del país. En este sentido, los sucesos de Ceuta, Melilla, el Sáhara o incluso los flujos migratorios son cuestiones que afectan de manera directa a España y que, en numerosos casos, no pueden ser abordadas desde la UE por las limitaciones puestas de manifiesto con anterioridad, tal y como la década acontecida desde las Primaveras Árabes ha puesto de manifiesto. De este modo, de acuerdo con Tovar, el principal reto que debe abordar España en el futuro radicaría en la definición del papel que quiere jugar en el sistema internacional, en el caso de que quiera jugar alguno, así como el cumplimiento de sus compromisos en materia de seguridad y cooperación y reconocer las realidades del sistema internacional (Tovar, 2021: 151). En este sentido, tal cumplimiento obligaría a la adopción de un papel más activo a fin de lograr una defensa más eficaz de los intereses y valores propios y construir un sistema internacional acorde a sus preferencias.

3.2. ¿España europeísta o España atlantista?

Europa constituye el principal vector de actuación en política exterior para España, así como se configura como un ámbito de política interna. En este sentido, las proclamas de autonomía estratégica y el apoyo que España pretende proporcionar a fin de que la UE se convierta en un

actor global y fuerte plantearían dudas en relación a su postura con respecto a EE.UU., en tanto que el debate entre europeísmo y atlantismo ha estado muy extendido entre las diversas fuerzas políticas de España.

Sobre el particular, las vocaciones europeísta y atlantista de España han entrado en colisión en aquellos momentos en los que los intereses de EE.UU. y la UE no coincidían plenamente, o al menos con los de algunos Estados miembros (García Encina y Simón, 2020). Cabría recordar la ya mencionada crisis que tuvo lugar cuando la Administración Bush planteó la invasión de Irak, en la que José María Aznar decidió apoyar a EE.UU. o, por ejemplo, el momento de adoptar la decisión de entrar en la OTAN. En este sentido, las tensiones entre atlantismo y europeísmo han marcado gran parte de las discrepancias entre las fuerzas políticas, aun cuando desde 2011 se ha mantenido una cierta continuidad debido a la limitación de recursos otorgados a los instrumentos de política internacional de España (Tovar, 2021: 151).

En este sentido, convendría abordar, en primer lugar, las relaciones existentes entre España y EE.UU., antes de exponer la postura que plantea España hacia la autonomía estratégica. Sobre el particular, las relaciones entre España y EE.UU. se desarrollan en tres niveles, a saber: de manera bilateral, a través de la UE en las ya reiteradas relaciones transatlánticas y en el seno de la OTAN. Estos tres niveles de relaciones son estratégicamente interdependientes, debiendo ser vistos como un medio o instrumento a fin de reforzar la influencia de España en Europa y el mundo (García Encina y Simón, 2021).

La ESN afirma que «*la alianza estratégica de España con Estados Unidos está basada en una relación de mutua confianza con dimensiones políticas, económicas, culturales y militares*» (Presidencia del Gobierno, 2021:46). En este sentido, la ESN asevera que el escenario internacional actual abre una ventana de oportunidad para consolidar el vínculo transatlántico, así como para reforzar y reformar el multilateralismo y sus instituciones, aun cuando reconoce el giro estratégico de EE.UU. hacia el Indo-Pacífico y la reducción de su presencia en Oriente Medio. Finalmente, afirma que España, siendo miembro de la UE y de la OTAN, «*apoyará la cooperación entre las dos organizaciones como eje central de la seguridad colectiva frente a los grandes desafíos globales*» (Presidencia del Gobierno, 2021: 46).

Sobre el particular, España y EE.UU. han compartido una larga tradición en materia de cooperación e intercambios en materia de seguridad y defensa, constituyendo las bases de Rota y Morón la manifestación más evidente de la misma. El uso compartido de ambas bases reporta numerosos beneficios al reino de España, que van mucho más allá de su beneficioso impacto económico (Guillamó, Vales y Colom, 2022: 11). A este respecto, por su pertinencia en relación al objeto de estudio, la cooperación entre EE.UU. y España en defensa es especialmente beneficiosa para la UE y sus Estados miembros, habiendo utilizado Francia la base de Rota para realizar evacuaciones desde Mali, por ejemplo. De este modo, la colaboración entre EE.UU. y España ha contribuido a que España colabore tanto de manera bilateral con sus aliados como a través de la UE, así como supone una importante contribución de nuestro país a la seguridad global (Guillamó, Vales y Colom, 2021: 12).

Sin embargo, si bien la colaboración con EE.UU. es de notable importancia para los intereses españoles, España no tiene tanto alcance en las prioridades de Washington, especialmente en comparación con otros Estados miembros de Europa (García Encina y Simón, 2021). En este sentido, si bien las bases militares continuarán siendo el principal elemento de continuidad de la relación y del atlantismo español, el cada vez más reducido interés de EE.UU. por Oriente Medio y la creciente rivalidad con China podrían hacer que su importancia se redujera a largo y medio plazo (García Encina y Powell, 2020: 21).

En otro orden de cosas, ambas vocaciones pueden ser compatibles. De hecho, habida cuenta de la relevancia que tienen los vectores europeos y transatlántico, España debería contribuir a reconstruir la confianza transatlántica (García Encina y Simón, 2021). Asimismo, el atlantismo español parte de la premisa de que la seguridad de Europa y España requieren de una buena relación transatlántica, lo que se pone de manifiesto en la pertenencia española a la OTAN y la fuerte relación en el ámbito militar entre España y EE.UU. Así las cosas, teniendo en cuenta lo contemplado en el anterior apartado, la vocación europeísta de España la lleva a contemplar cada vez más a EE.UU. desde el prisma europeo, alineando en la medida de lo posible su relación bilateral con EE.UU. con la que mantiene la UE. En este sentido, se ha primado la idea de apostar por lo europeo y multilateral a fin de reforzar la relación bilateral (García Encina y Simón, 2021).

Por otro lado, si bien la esfera militar española ha mostrado tradicionalmente una clara tendencia atlantista, las dudas y polémicas suscitadas por la Administración Trump sobre la OTAN, así como el ya mencionado reconocimiento del desplazamiento de la atención de EE.UU. hacia otras regiones, cabría plantear si esta actitud pudiera experimentar un cambio, de manera que se apoyara una mayor "europeización" de la OTAN (García Encina y Powell, 2020: 21). Sobre el particular, la ESN afirma que «*una Unión más resiliente es una Europa más fuerte en el mundo*». Asimismo, recoge que la UE ha de seguir avanzando particularmente en el desarrollo de su Política Común de Seguridad y Defensa habida cuenta de los desafíos que se derivan del uso de estrategias híbridas o de las posturas de Rusia y China, aun cuando siempre en coordinación y cooperación con la OTAN (Presidencia del Gobierno, 2021: 22).

Así las cosas, la Estrategia de Acción Exterior recoge que la consecución de una Europa más resiliente y autónoma en áreas estratégicas y especialmente sensibles para su seguridad y desarrollo constituye la segunda gran prioridad en sus relaciones con la UE en el periodo 2021-2024 (Gobierno de España, 2021: 67). Sobre el particular, se recoge expresamente que «*en un contexto de mayor rivalidad geopolítica, la autonomía estratégica permitirá a la Unión Europea impulsar sus valores e intereses mediante alianzas, cuando esto sea posible, y sola cuando ello sea necesario, al tiempo que se preserve el principio de economía abierta*» (Gobierno de España, 2021: 70). De este modo, España apoya la iniciativa de autonomía estratégica a fin de que le otorgue a la UE un mayor liderazgo normativo y protagonismo geopolítico. En este sentido, España considera que la autonomía estratégica tiene tres dimensiones básicas: el desarrollo de una Europa de la Defensa, con capacidades militares y una amplia y fortalecida base industrial; una mayor resiliencia en cadenas de suministro energéticas y, finalmente, la dimensión

tecnológica (Gobierno de España, 2021: 70). Sobre el particular, la dimensión de la Europa de la Defensa ha de ser realizada expresamente sin duplicidades y en complementariedad con la OTAN.

Otrosí, España presentó junto a Países Bajos un *non-paper* relativo a la autonomía estratégica, en el que se adoptaba un concepto amplio de la misma y se afirmaba que una Europa que asume sus responsabilidades en el área de defensa es una Europa cuyas acciones fortalecerán la OTAN y sus objetivos. Asimismo, debiera destacarse que la autonomía estratégica es entendida como un medio para garantizar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos europeos y se solicita la revisión de la regla de unanimidad[25]. En este sentido, a través del *non-paper*, España se sitúa en el debate sobre autonomía estratégica en una posición que conjuga la autonomía estratégica con el compromiso de la alianza atlántica (Molina y Tamames, 2022: 28; Arteaga, García et al, 2021).

Por consiguiente, la acción española se destina a aumentar el peso y la relevancia de Europa en el escenario internacional, haciendo especial hincapié en que la UE tenga una posición de liderazgo mayor en las cuestiones internacionales, así como una voz unificada y una acción plenamente coordinada, de manera que puedan proyectarse los valores de la UE por el mundo y realizar una mayor contribución a la resolución de los retos de nuestro tiempo (Gobierno de España, 2021: 70). De este modo, España apoya la consecución de la autonomía estratégica y la contempla como una de sus prioridades en la su acción exterior con Europa, aun cuando siempre reconociendo la necesidad de conjugar la misma con los principios de economía abierta y la alianza con EE.UU.

[25] Acceso al non-paper: https://www.permanentrepresentations.nl/documents/publications/2021/03/24/non-paper-on-strategic-autonomy

CONCLUSIONES

La primera conclusión que pudiera extraerse del presente estudio es que ha llegado el momento de que la UE deje de esperar que su aliado transatlántico acuda en su ayuda cada vez que lo necesite.

Tal y como ha quedado de manifiesto, los intereses de la gran potencia se centran en la actualidad en otros menesteres y regiones, de manera que la UE se ha visto abocada a una desatención no buscada por la misma. Los amagos de centrar la atención estadounidense en otras regiones que se realizaran en el pasado y que terminaran con el retorno de su atención a Europa y Oriente Próximo han pasado a ser parte de la historia, algo de lo que la UE ha de hacerse plenamente consciente.

Si bien es cierto que la invasión de Ucrania ha propiciado una revitalización del liderazgo estadounidense de la OTAN, como se ha reiterado a lo largo del presente documento, la atención principal de EE.UU. está centrada en China, de manera que puede esperarse el apoyo estadounidense en la pugna contra Rusia, más porque se trata de una potencia que plantea una amenaza para el orden liberal internacional en su conjunto, en el que EE.UU. se encuentra y que sirve de garantía para sus propios intereses. Sin embargo, en el caso de que EE.UU. hubiera respondido de forma radicalmente distinta, la respuesta de la UE debería haber sido exactamente la misma, puesto que su supervivencia habría sido igualmente puesta en entredicho.

Por otro lado, un factor que ha de ser igualmente tenido en consideración es la redistribución de poder que ha tenido lugar en el escenario internacional y la consecuente disminución del poder relativo de la potencia hegemónica por excelencia. En este sentido, además del reajuste de los intereses estadounidenses, la reducción de las capacidades para hacer frente unilateralmente a los desafíos del presente siglo invitaría asimismo al fortalecimiento de las capacidades de la UE, en tanto en cuanto ni EE.UU. ni la UE podrán hacerles frente de manera unilateral. En este sentido, el orden liberal internacional que ha permitido el desarrollo y progreso de EE.UU., la UE y sus Estados miembros está siendo (y será) atacado por parte de potencias revisionistas que pretenden revertirlo, lo cual requiere inevitablemente que, ante la reducción de capacidades estadounidenses, la UE trate de dar un paso al frente y contribuya con el peso de la carga.

En segundo lugar, si bien el proyecto de alcanzar la autonomía estratégica europea a fin de convertir la Unión en un actor global e independiente adquiere sentido en el escenario internacional descrito, las posibilidades de alcanzarla en un futuro cercano no parecen muy esperanzadoras. Aun cuando el vínculo transatlántico no es solamente compatible con la autonomía estratégica, sino que es asimismo deseable, la indeterminación del concepto de autonomía estratégica y las diversas reticencias de los Estados miembros constituyen factores que puede jugar en su contra.

Si bien en el presente documento hemos hecho referencia al concepto amplio de autonomía estratégica tal y como ha sido adoptado por las diferentes instituciones europeas, la dimensión de seguridad y defensa continúan siendo las más relevantes y, a la par, las más conflictivas. Como anteriormente se ha mencionado, las diversas percepciones de las amenazas en función del Estado miembro en cuestión y la garantía de seguridad que supone la relación con EE.UU. traen consigo que el acuerdo en este ámbito sea especialmente complicado. Aun cuando la *Brújula Estratégica* y el *Concepto Estratégico* pueden suponer una llamada de atención a este respecto y desencadenar un avance, así como también la respuesta unificada de la UE ante la invasión de Ucrania, más allá de la euforia inicial, es necesario mantener la inercia, así como convencer a los Estados miembros de que el proyecto de unión política y económica en el que se embarcaron necesita asimismo de una dimensión defensiva más autónoma a fin de proteger el mismo. En este sentido, si bien no puede sino recalcarse que la UE constituye la unión política de varios Estados, de acuerdo con el amplio concepto de autonomía estratégica, no debiera sino afirmarse que constituye necesariamente el siguiente paso en la integración europea, así como en el vínculo transatlántico, a fin de proteger y garantizar la supervivencia de sus sociedades.

Por tanto, las características que dan forma al escenario internacional invitan a que la UE se convierta en un actor de mayor peso que colabore en posición de igualdad con EE.UU. en la defensa del orden liberal internacional y al abordar los desafíos trasnacionales que amenazan (y continuarán amenazando) la seguridad de nuestras poblaciones. La UE no puede ni desea desvincularse en un futuro cercano de EE.UU., en tanto que, en términos objetivos, el poder ya no está solamente en Occidente, de manera que lo pertinente sería arrimar el hombro y enfrentar juntos los desafíos que depara el presente siglo. La invasión de Ucrania ha puesto de manifiesto la unidad de Occidente y el liderazgo de EE.UU., llegando a aseverar el *Concepto Estratégico* que la OTAN es indispensable para la seguridad euroatlántica (OTAN, 2022).

De este modo, tal y como Simón (2022: 56) afirma, cabría plantear que, en un escenario internacional crecientemente competitivo en el que la región Euroatlántica ha perdido centralidad, es necesario reforzar y reimaginar el vínculo transatlántico mediante el énfasis en su componente político y el otorgarle un corte más global. A este respecto, el *Concepto Estratégico* actualiza el ámbito que podría afectar a la seguridad euroatlántica, haciendo referencia al Indo-Pacífico, donde ciertos Estados miembros cuentan con influencia, como Francia, y reiterando su importancia en tanto que se trata de una región en la que los acontecimientos que tengan lugar pueden afectar directamente a la seguridad euroatlántica (OTAN, 2022). Sin embargo, tal y como Simón (2022:56) contempla, debiera plantearse incluir también otras regiones, como África o América Latina.

Por consiguiente, ante la pugna por la supervivencia y el mantenimiento del orden liberal internacional, garantía del desarrollo y el progreso de nuestras sociedades occidentales, una Europa más fuerte, autónoma y cohesionada, un vínculo transatlántico actualizado y en igualdad de condiciones, en el que los socios de manera conjunta puedan hacer frente a tales desafíos, y una España comprometida con Europa y con una política exterior coherente y

centrada en la defensa de nuestros intereses en un escenario internacional tan incierto serán bazas indispensables en las próximas décadas.

BIBLIOGRAFÍA

AGGESTAM, L. y HYDE-PRICE, A. (2019). Double Trouble: Trump, Transatlantic Relations and European Strategic Autonomy, *Journal of Common Market Studies,* vol.57*,* pp.114-127. Disponible en: https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/jcmks57&div=121&id=&page=

ALLISON, G. (2021, 15 de marzo). Grave New World. Why Biden's job will be so much harder than his predecessors', *Foreign Policy*. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2021/01/15/biden-10-challenges-foreign-policy-economy-united-states-china/

ATLANTIC COUNCIL (2021). *The Longer Telegram: Toward A New American China Strategy*. Disponible en: https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2021/01/The-Longer-Telegram-Toward-A-New-American-China-Strategy.pdf

ARTEAGA, F., GARCÍA, R. ET AL. (2021). Autonomía estratégica europea e intereses de España, Real Instituto Elcano. Disponible en: https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/autonomia-estrategica-europea-e-intereses-de-espana/

BALFOUR, R. (2021). How Europe Can Engage With U.S. President Joe Biden, Carnegie Europe. Disponible en: https://carnegieeurope.eu/strategiceurope/83674

BAQUES, J., COLOM, G. et at (2021). Las pretensiones de Marruecos sobre Ceuta y Melilla desde una perspectiva de la zona gris, Instituto de Seguridad y Cultura. Disponible en: https://www.observatorioceutaymelilla.org/wp-content/uploads/2021/11/2-OCM-Pretensiones-Marruecos.pdf

BECKLEY, M. y BRANDS, H. (2022, 14 de marzo). The Return of Pax Americana?, *Foreign Affairs.* Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2022-03-14/return-pax-americana

BERGMAN, M., CICARELLI, S. y LAMOND, J. (2021).The Case for EU Defense, Center for American Progress. Disponible en: https://www.americanprogress.org/article/case-eu-defense/

BERMAN, R.A. (2021, 9 de enero). Trans-Atlantic Relations Are A Two-Way Street, *The National Interest.* Disponible en: https://nationalinterest.org/blog/buzz/trans-atlantic-relations-are-two-way-street-176137

BESCH, S. y SCAZZIERI, L. (2020). European Strategic Autonomy and a New Transatlantic Bargain, Centre for European Reform. Disponible en:

https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2020/european-strategic-autonomy-and-new-transatlantic-bargain

BESCH, S. y SCAZZIERI, L. (2021). After Afghanistan and AUKUS: What next for European defence? Centre for European Reform. Disponible en: https://www.cer.eu/insights/after-afghanistan-and-aukus-what-next-european-defence

BILLON-GALLAND, A., KUNDNANI, H. y WHITMAN, R.G. (2022). The UK must not dismiss European 'strategic autonomy', Chatham House. Disponible en: https://www.chathamhouse.org/2022/02/uk-must-not-dismiss-european-strategic-autonomy#:~:text=The%20UK%20must%20not%20dismiss%20European%20'strategic%20autonomy'%202nd%20part,the%20Galileo%20satellite%20system%20illustrates.

BISCOP, S. (2022). Strategic autonomy: Not without integration, Egmont Royal Institute For International Relations. Disponible en: https://www.egmontinstitute.be/strategic-autonomy-not-without-integration/

BLANCHETTE, J. (2022, 16 de marzo). Xi Jinping's Faltering Foreign Policy, *Foreign Affairs.* Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2022-03-16/xi-jinpings-faltering-foreign-policy

BLINKEN, A. (2021). *Palabras de apertura del Secretario de Estado designado, Antony J. Blinken, ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado.* Disponible en: https://www.state.gov/translations/spanish/palabras-de-apertura-del-secretario-de-estado-designado-antony-j-blinken-ante-el-comite-de-relaciones-exteriores-del-senado/

BLOCKMANS, S. (2020). Why the EU needs a geopolitical Commission, Centre for European Policy Studies. Disponible en: https://www.ceps.eu/why-the-eu-needs-a-geopolitical-commission/

BOND, I. (2021a). Can Biden mend Trump's foreign policy mess?, Centre for European Reform. Disponible en: https://www.cer.eu/publications/archive/bulletin-article/2020/can-biden-mend-trumps-foreign-policy-mess

BOND, I. (2021b). President Biden went to Europe, and all we got was…? Centre for European Reform. Disponible en: https://www.cer.eu/insights/president-biden-went-europe-and-all-we-got-was

BOND, I. (2021c). Transatlantic Relations After Afghanistan and Aukus, Centre for European Reform. Disponible en: https://www.cer.eu/publications/archive/bulletin-article/2021/transatlantic-relations-after-afghanistan-and-aukus

BOND, I. y SCAZZIERI, L. (2020). Americans choose their president: Europe must live with the consequences, Centre for European Reform. Disponible en:

https://www.cer.eu/insights/americans-choose-their-president-europe-must-live-consequences

BORGES DE CASTRO, R. (2022). Europe in the world in 2022: The transatlantic comeback? 2022 Outlook Paper, European Policy Centre. Disponible en: https://www.epc.eu/content/PDF/2022/Outlook_Paper_2022.pdf

BORRELL, J. (2020). Por qué es importante la autonomía estratégica europea, Servicio Europeo de Acción Exterior. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/90260/por-qu%C3%A9-es-importante-la-autonom%C3%ADa-estrat%C3%A9gica-europea_es

BORRELL, J. (2021). European Foreign Policy in times of Covid-19, European Union External Action.

BRANDS, H. (2022, 18 de enero). The Overstretched Superpower. Does America Have More Rivals Than It Can Handle? *Foreign Affairs.* Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2022-01-18/overstretched-superpower

BRZEZINSKI, Z. (1998). *El gran tablero mundial: La supremacía estadounidense y sus imperativos geostratégicos (Estado y Sociedad).* Ediciones Paidós:Barcelona.

CAMERON, F. (2022). EU strategic autonomy – A perennial pipe dream?, European Policy Centre. Disponible en: https://www.epc.eu/en/Publications/EU-strategic-autonomy-A-perennial-pipe-dream~4565a0

CASA BLANCA (2010). *Estrategia de Seguridad Nacional.* Disponible en: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf

CHINA TODAY (2021, 28 de enero). The Idea of A Community with A Shared Future. Disponible en: http://www.chinatoday.com.cn/ctenglish/2018/commentaries/202101/t20210128_800234170.html

CONGRESS RESEARCH SERVICE (CRS) (2022). Renewed Great Power Competition: Implications for Defense, *Issues for Congress.* Disponible en: https://sgp.fas.org/crs/natsec/R43838.pdf

COELMONT, J. (2021). Seven steps to European Defence, Transatlantic Equilibrium, and Global Europe, Egmont Royal Institute For International Relations. Disponible en: https://www.egmontinstitute.be/seven-steps-to-european-defence-transatlantic-equilibrium-and-global-europe/

COMISIÓN EUROPEA (2021a). Estrategia de la UE para la Cooperación en la Región Indopacífica. Disponible en:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/es/qanda_21_4709/QANDA_21_4709_ES.pdf

COMISIÓN EUROPEA (2021b). Informe sobre prospectiva estratégica de 2021. La capacidad y libertad de actuación de la UE. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0750&from=EN

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2021). Strategic Autonomy, Strategic Choices, *Issues paper.* Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/media/49404/strategic-autonomy-issues-paper-5-february-2021-web.pdf

CONSEJO EUROPEO (2019). *Una Nueva Agenda Estratégica 2019-2024.* Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/media/39964/a-new-strategic-agenda-2019-2024-es.pdf

CONSEJO EUROPEO (2021). *Comunicación Conjunta de la Cumbre UE-EE.UU.: Hacia una Asociación Renovada.* Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/media/50758/eu-us-summit-joint-statement-15-june-final-final.pdf

DE AYALA, J.E. (2021). La futura arquitectura de seguridad europea, *El estado de la Unión Europea Europa en un periodo de transición*, págs. 119-128. Disponible: https://www.fundacionalternativas.org/storage/publicaciones_archivos/93d23609fefe95755ae848afca57c300.pdf

DE AYALA, J.E. (2022). La Administración Biden: Impacto en la Defensa y Seguridad de Europa, Fundación Alternativas. Disponible en: https://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex/documentos/documentos-de-trabajo/la-administracion-biden-impacto-en-la-defensa-y-seguridad-de-europa

DE MAIO, G. (2021).Opportunities to deepen NATO-EU cooperation, Brookings. Disponible en: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2021/12/FP_20211203_nato_eu_cooperation_demaio.pdf

DEMPSEY, J. (2022). Russia's Invasion Has Become a Watershed Moment for Germany, Carnegie Europe. Disponible en: https://carnegieeurope.eu/2022/03/03/russia-s-invasion-has-become-watershed-moment-for-germany-pub-86553

DEPARTAMENTO DE ESTADO DE LOS ESTADOS UNIDOS (2021, 19 de enero). *Palabras de apertura del Secretario de Estado designado, Antony J. Blinken, ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado.* Disponible en: https://www.state.gov/translations/spanish/palabras-de-apertura-del-secretario-de-estado-designado-antony-j-blinken-ante-el-comite-de-relaciones-exteriores-del-senado/

DUCLOS, M. (2020). Trump or Biden. Rebuilding the Transatlantic Relationship, *Policy Paper*. Disponible en: https://www.institutmontaigne.org/en/publications/trump-or-biden-rebuilding-transatlantic-relationship

EUROPEAN COMMISSION (2020). *EU-US: A new transatlantic agenda for global change*. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_20_2279/IP_20_2279_EN.pdf

EUROPEAN COUNCIL (2022). *A Strategic Compass for Security and Defence.* Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf

FONTAINE, R. (2022). Washington's Missing China Strategy, *Foreign Affairs.* Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2022-01-14/washingtons-missing-china-strategy

FOJÓN, E. (2021a). Autonomía estratégica o buzzword, Global Strategy. Disponible en: https://global-strategy.org/autonomia-estrategica-o-buzzword/

FOJÓN, E. (2021b). Un espejo lejano, Instituto de Política Internacional. Disponible en: https://ipi-ufv.com/wp-content/uploads/2021/10/Analisis-23-2021-Un-espejo-lejano-.pdf

GARCÍA ENCINA, C. (2018). Por qué volver a creer en la relación transatlántica, Real Instituto Elcano. Disponible en: https://www.realinstitutoelcano.org/por-que-volver-a-creer-en-la-relacion-transatlantica/

GARCÍA ENCINA, C. (2021). España y EE.UU., de Trump a Biden, Real Instituto Elcano. Disponible en: https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/espana-y-EE.UU.-de-trump-a-biden/

GARCÍA ENCINA, C. y POWELL, C. (2020). Informe 27: Relaciones España - Estados Unidos, Real Instituto Elcano. Disponible en: https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/10/informe-elcano-27-relaciones-espana-estados-unidos.pdf

GARCÍA ENCINA, C. y SIMÓN, L. (2021). Biden y el futuro de las relaciones transatlánticas: una perspectiva española, Real Instituto Elcano. Disponible en: https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/biden-y-el-futuro-de-las-relaciones-transatlanticas-una-perspectiva-espanola/

GERMAN MARSHALL FUND (2020). *Choices and Strategies for Transatlantic Relations for 2021 and Beyond. Together or Alone?* Disponible en: https://www.gmfus.org/sites/default/files/Task%2520Force%25202020_Oct_5_Final%2520%2528With%2520Footnotes%2529_5.pdf

GUILLAMÓ, M., VALES, R. y COLOM, G. (2022). Las bases de Rota y Morón y su relevancia estratégica para España, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO35_2022_GUICOL_Bases.pdf

GOBIERNO DE ESPAÑA (2021). *Estrategia de Acción Exterior 2021-2024*. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documents/2021/270421-estrategia_de_accion_exterior_2021-2024.pdf

GRANT, C. (2022). Can the West stay united on Ukraine- and what will China do? Centre for European Reform. Disponible en: https://www.cer.eu/publications/archive/bulletin-article/2022/can-western-unity-ukraine-hold

HAMILTON, D.S. (2021). Forging a Truly Strategic U.S.–EU Partnership en Hamilton, D.S., Kirchhof, G. y Rödder, A. (eds.): *Paradigm Lost? The European Union and the Challenges of a New World*, pp.149-160. John Hopkins University: Washington. Disponible en: https://sais.jhu.edu/sites/default/files/ParadigmLostHamiltonKirchhofRodder.pdf#page=163

HASS, R.N. (2011, 17 de junio). Why Europe no longer matters, *The Washington Post.* Disponible en: https://www.washingtonpost.com/opinions/why-europe-no-longer-matters/2011/06/15/AG7eCCZH_story.html

HEUSGEN, C. (2022, 6 de enero). It's Presumptuous to Talk about European Sovereignty, *Internationale Politik Quarterly.* Disponible en: https://ip-quarterly.com/en/its-presumptuous-talk-about-european-sovereignty?mc_cid=3bc2e796cc&mc_eid=d16e402c97

HÜTHER, M. y DIERMEIER, M. (2021). A Turning Point in the Global Order: European Integration, Transatlantic Values, and the Chinese Path en Hamilton, D.S., Kirchhof, G. y Rödder, A. (eds.): *Paradigm Lost? The European Union and the Challenges of a New World*, pp.13-24. John Hopkins University: Washington. Disponible en: https://sais.jhu.edu/sites/default/files/ParadigmLostHamiltonKirchhofRodder.pdf#page=163

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y CULTURA (2022a, 24 de marzo). Sáhara Occidental: Un acuerdo de alto riesgo para España. Disponible en: https://www.observatorioceutaymelilla.org/sahara-occidental-un-acuerdo-de-alto-riesgo-para-espana/

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y CULTURA (2022b, 31 de marzo). Pedro Sánchez visita Ceuta y Melilla en el marco de las nuevas relaciones diplomáticas con Marruecos. Disponible en: https://www.observatorioceutaymelilla.org/pedro-sanchez-visita-ceuta-y-melilla-en-el-marco-de-las-nuevas-relaciones-diplomaticas-con-marruecos/

KRAMP-KARRENBAUER, A. (2020, 2 de noviembre). Europe still needs America, *Politico.* Disponible en:https://www.politico.eu/article/europe-still-needs-america/

LEHNE, S. (2020). Securing the EU's Place in the World, Carnegie Europe. Disponible en: https://carnegieeurope.eu/2020/11/17/securing-eu-s-place-in-world-pub-83246

LSE IDEAS (2022). *Beyond Autonomy:Rethinking Europe as a Strategic Actor*. Disponible en: https://www.lse.ac.uk/ideas/Assets/Documents/reports/LSE-IDEAS-FNF-Beyond-Autonomy.pdf

MAURO, F. (2021). Europe's Strategic Autonomy: That Obscure Object of Desire, Institut de Relations Internationales et Stratégiques. Disponible en : https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2021/10/EN-ANALYSIS-13-EUROPE%E2%80%99S-STRATEGIC-AUTONOMY-October-2021.pdf

MOLINA, I. (2022). Nace la Europa geopolítica y se bautiza en Naciones Unidas, Real Instituto Elcano. Disponible en: https://www.realinstitutoelcano.org/nace-la-europa-geopolitica-y-se-bautiza-en-naciones-unidas/

MOLINA, I. y TAMAMES, J. (2022). España en el mundo en 2022: perspectivas y desafíos, Real Instituto Elcano. Disponible en: https://www.realinstitutoelcano.org/policy-paper/espana-en-el-mundo-en-2022-perspectivas-y-desafios/

MOLTÓ, A. (2022, 1 de julio). Josep Borrell: '¿Habríamos sido capaces de hacerlo solos?', *Política Exterior.* Disponible: https://www.politicaexterior.com/articulo/josep-borrell-habriamos-sido-capaces-de-hacerlo-solos/

MORCOS, P. (2021). After the AUKUS crisis, are France-US relations back on track?, Center for Strategic and International Studies. Disponible en: https://www.csis.org/analysis/after-aukus-crisis-are-france-us-relations-back-track

MOUNK, Y. (2022, 24 de febrero). Dictators Aren't Pretending Anymore, *The Atlantic.* Disponible en: https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2022/02/democracy-crisis-autocrat-rise-putin/622895/

MOYER, J.C. (2022). Accelerating European Sovereignty with France's EU Presidency, Wilson Center. Disponible en: https://www.wilsoncenter.org/article/accelerating-european-sovereignty-frances-eu-presidency

MYRE, G. (2021, 6 de octubre). Long promised and often delayed, the 'pivot to Asia' takes shape under Biden, *NPR.* Disponible en: https://www.npr.org/2021/10/06/1043329242/long-promised-and-often-delayed-the-pivot-to-asia-takes-shape-under-biden

ORGANIZACIÓN DEL TRATADO ATLÁNTICO NORTE (2022). *Concepto Estratégico.* Disponible en: https://elpais.com/descargables/2022/07/01/22f46368d04e40936c9ba9f4b9be63b9.pdf

PAIKIN, Z. (2021). AUKUS and the Strategic Compass, Centre for European Policy Studies. Disponible en: https://www.ceps.eu/aukus-and-the-strategic-compass/

PALACIO, V. (2022a). From America First To Democracy First: Implications At Home And Abroad, *2021 Report US Trends that Matter for Europe. The Biden-Harris Administration: A New Political Cycle*, págs. 9-22. Disponible en: https://www.fundacionalternativas.org/storage/publicaciones_archivos/f68c1cf20eeaf00e85d206ab5d3718ff.pdf

PALACIO, V. (2022b). Biden's 'Foreign Policy for the Middle Class'; achievements, failures, and the consequences of the Ukraine war, *US Trends that Matter for Europe 2022 Report. Biden's Social and Fiscal Plan: Implications for the US and the EU*, págs. 65-76. Disponible en: https://www.fundacionalternativas.org/storage/opex_documentos_archivos/7030ab7bca02ff1bf4a482886fc15801.pdf

PARDO DE SANTAYANA, J. (2021). El desenganche China-EE. UU. y el año de Asia, *Panorama Estratégico 2021,* págs. 105-142. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_Estrategico_2021.pdf

PARLAMENTO EUROPEO (2021). *Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de octubre de 2021, sobre el futuro de las relaciones entre la Unión y los EE. UU. (2021/2038(INI))*. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0410_ES.pdf

PIQUÉ, J. (2022, 10 de febrero). China, Ucrania y las paradojas de Putin, *Política Exterior*. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/china-ucrania-y-las-paradojas-de-putin/

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (2019, 19 de noviembre). *Los ejes de la política exterior española.* Disponible en:https://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh18-19/pexterior/Paginas/ejespolext.aspx

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (2021). Estrategia de Seguridad Nacional 2021. Disponible en: https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional-2017

REAL INSTITUTO ELCANO (2021). España ante la rivalidad estratégica entre China y Estados Unidos, *Elcano Policy Paper*. Disponible en: https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/10/policy-paper-espana-ante-rivalidad-estrategica-entre-china-y-estados-unidos-1.pdf

REQUENA, P. (2021). Europa en el final de la era Merkel, *Panorama Estratégico 2021,* págs. 63-103. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_Estrategico_2021.pdf

SACKS, D. (2022). Don't Pivot From the Pivot to Asia, Council on Foreign Relations. Disponible en: https://www.cfr.org/blog/dont-pivot-pivot-asia?utm_source=li&utm_medium=social_owned

SALLOUM, C. (2021). Towards New Transatlantic Relations?, *NDC Policy Brief,* pp.11-21. Disponible en: https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1581

SANCHEZ, P. (2022). Sahel: ¡tormenta perfecta de amplitud e intensidad creciente!, *Panorama geopolítico de los conflictos 2021,* págs. 229-248. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/PGC2021/Cap_8_Sahel.pdf

SCHWARZER, D. (2021, 6 de enero). Europe's Geopolitical Moment, *Internationale Politik Quarterly.* Disponible en: https://ip-quarterly.com/en/europes-geopolitical-moment

SCHNOCK, J. y SCHUNZ, S. (2021). What the new German Government means for the European Union's External Action, College of Europe. Disponible en: https://euagenda.eu/upload/publications/schnock-20and-20schunz-cepob-7-2021-20final.pdf

SELAS, M. (2022). La brújula estratégica de la Unión Europea y el concepto estratégico de la OTAN: ¿las dos caras de una misma moneda?, *Cuadernos de Estrategia 211. El futuro de la OTAN tras la Cumbre de Madrid 2022,* 97-112. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_211/Cap_6_La_brujula.pdf

SHAPIRO, J. (2020). What we have lost: Trump, Biden, and the meaning of transatlantic relations, European Council of Foreign Relations. Disponible en: https://ecfr.eu/article/what-we-have-lost-trump-biden-and-the-meaning-of-transatlantic-relations/

SHAPIRO, J. (2022, 8 de febrero). Por qué Europa no tiene nada que decir en la crisis ruso-ucraniana, *Política Exterior.* Disponible en: https://www.politicaexterior.com/por-que-europa-no-tiene-nada-que-decir-en-la-crisis-ruso-ucraniana/

SIMÓN, L. (2020). Biden and Europe's Dilemmas, War on the Rocks. Disponible en: https://warontherocks.com/2020/12/biden-and-europes-dilemmas/

SIMÓN, L. (2022). La gran competición estratégica del siglo XXI y el vínculo trasatlántico, *Cuadernos de Estrategia 211. El futuro de la OTAN tras la Cumbre de Madrid 2022,* págs. 45-56. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_211/Cap_2_competicion.pdf

SPRENGER, S. (2022, 21 de marzo). EU nations circle the wagons in new 'Strategic Compass', *Defense News.* Disponible en: https://www.defensenews.com/global/europe/2022/03/21/eu-nations-circle-the-wagons-in-new-strategic-compass/

STEINBERG, F. (2018). La UE ante la hostilidad del presidente Trump, Real Instituto Elcano. Disponible en: https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-ue-ante-la-hostilidad-del-presidente-trump/

STEINBERG, F. (2020). La construcción de la autonomía estratégica de la UE, Real Instituto Elcano. Disponible en: https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/la-construccion-de-la-autonomia-estrategica-de-la-ue/

STOKES, B. (2022, 10 de enero). All is not well in the transatlantic relationship, *Politico.* Disponible en: https://www.politico.eu/article/all-is-not-well-in-the-transatlantic-relationship/

STOKES, B. y TAUSENDFREUND, R. (2022). A Transatlantic Rating of Biden's First Year in Office, The German Marshall Fund of the United States. Disponible en: https://www.gmfus.org/news/transatlantic-rating-bidens-first-year-office

TELÓ, M. (2022). Chapter IX: The Remaking of the Multilateral Order and the European Open Strategic Autonomy, *2021 Report US Trends that Matter for Europe. The Biden-Harris Administration: A New Political Cycle*, págs. 138-154. Disponible en: https://www.fundacionalternativas.org/storage/publicaciones_archivos/f68c1cf20eeaf00e85d206ab5d3718ff.pdf

THE WHITE HOUSE (2021). Interim National Security Strategic Guidance. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf

THE WHITE HOUSE (2022). *Indo-Pacific Strategy of the United States*. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf

TOCCI, N. (2020). Europe and Biden's America: Making European Autonomy and a Revamped Transatlantic Bond Two Sides of the Same Coin, Instituto Affari Internazionali. Disponible en: https://www.iai.it/sites/default/files/iaicom2081.pdf

TOCCI, N. (2021). European Strategic Autonomy: What It Is, Why We Need It, How to Achieve It, Instituto Affari Internazionali. Disponible en: https://www.iai.it/sites/default/files/9788893681780.pdf

TOPOL, S. A. (2021, 4 de Agosto). Is Taiwan Next?, *The New York Times.* Disponible en: https://www.nytimes.com/2021/08/04/magazine/taiwan-china.html

TOVAR, J. (2012). ¿La crisis de las relaciones transatlánticas?, *Cuadernos de pensamiento político FAES,* núm.36, pp.59-76. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4589618&orden=1&info=link

TOVAR, J. (2020). La política europea de Trump y las relaciones transatlánticas, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales,* núm.45, págs. 473-498. Disponible en: https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/13505/11625

TOVAR, J. (2021). *La política internacional de las grandes potencias*. Madrid: Editorial Síntesis.

VALES, R. (2022). 25 años de Asociación Euromediterránea. ¿La creación de un área de paz y estabilidad? Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO04_2022_ROCVAL_Asociacion.pdf

WINNEFELD, J.A., MORELL, M.J. y ALLISON, G. (2020, 28 de octubre). Why American Strategy Fails, *Foreign Affairs.* Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-10-28/why-american-strategy-fails

ZULEEG, F., EMMANOUILIDIS, J.A. y BORGES DE CASTRO, R. (2021). Europe in the age of permacrisis, European Policy Centre. Disponible en: https://epc.eu/en/Publications/Europe-in-the-age-of-permacrisis~3c8a0c

Don Ramón de la Cruz, 39 – 1º izda (28001) Madrid
Tel. 91 319 98 60 – Fax 91 319 22 98
www.fundaciónalternativas.org