
¿Punta de lanza? España, Europa y la batalla por el sur global

Luis Simón - Octubre 2023

¿Punta de lanza? España, Europa y la batalla por el sur global

Luis Simón - Octubre 2023



Real Instituto Elcano - Madrid - España
www.realinstitutoelcano.org

© 2023 Real Instituto Elcano
C/ Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
www.realinstitutoelcano.org

ISSN: 2255-5293
Depósito Legal: M-8692-2013

Elcano Policy Paper

¿Punta de lanza? España, Europa y la batalla por el sur global

Índice

Resumen ejecutivo

1. Introducción
2. ¿Hacia una Europa geopolítica?
3. Punta de lanza: España frente al retorno de la rivalidad estratégica
4. Conclusiones

Resumen ejecutivo¹

La guerra en Ucrania ha supuesto un *shock* geopolítico para Europa y un *shock* cultural para la Unión Europea (UE). Nos recuerda que el uso de la fuerza sigue siendo un factor determinante en las relaciones internacionales (y europeas) y cuestiona la idea de que los vínculos económicos con potencias como Rusia (o China) contribuirían a su aperturismo político. La guerra avalaría las llamadas recientes de líderes europeos a la necesidad de “redescubrir la geopolítica” o el “lenguaje del poder”, emplazando a Europa a trascender una concepción de la política exterior y de seguridad excesivamente legalista o normativa y a alinear políticas económicas y prioridades estratégicas. Concretamente, el repunte de la rivalidad interestatal y los desafíos ruso y chino a los niveles regional y global del orden internacional, parecen consolidarse como principales elementos estructuradores de la política exterior europea y las relaciones transatlánticas. Por otro lado, el liderazgo mostrado por Estados Unidos (EEUU) ante la agresión rusa en Ucrania, el aumento de la brecha económica entre EEUU y la UE en las últimas dos décadas y las perennes divergencias intra-europeas en materia de seguridad y defensa subrayan la existencia de importantes obstáculos en el camino hacia una mayor “autonomía estratégica” europea. Sin embargo, las dudas acerca del compromiso de Washington con Ucrania a corto y medio plazo o la decisión estadounidense de priorizar la rivalidad con China a largo plazo empujarían a los europeos a asumir una mayor responsabilidad estratégica.

La guerra en Ucrania parece también haber acelerado y agudizado otras tendencias relevantes en el sistema internacional, como la creciente asertividad de potencias regionales (por ejemplo, la India o Brasil) que rechazan alinearse en el contexto de la rivalidad política entre Occidente y Rusia o China, y que a su vez buscan alternativas al orden internacional “liberal” surgido tras la Segunda Guerra Mundial. Cabe también destacar la creciente desafección del llamado “sur global” hacia Occidente, tal y como ilustra el reciente repunte de inestabilidad en Oriente Medio. Se acusa a Occidente de dobles estándares y de no prestar atención a sus guerras y crisis varias de la misma manera que se hace con Ucrania. Por su parte, Rusia y, sobre todo, China, buscarían aprovechar esta desafección y explotar el sentimiento de agravio (histórico) en el sur global para degradar la posición e imagen de Occidente y Europa en el mismo. Dicho esto, el sur global se movería en un espacio de indefinición o no alineamiento geopolítico y se guiaría por el pragmatismo (¿qué grandes potencias me aportan más ventajas según qué casos?). La batalla por el sur global no se reduciría por tanto a un simple alineamiento general de éste con Rusia (o China) o con Occidente/Europa, sino que pequeños cambios o matices en el posicionamiento de distintos actores del sur global podrían tener importantes consecuencias geopolíticas en distintos ámbitos geográficos o funcionales.

¹ Este análisis emana de las discusiones en una reunión del Grupo de Trabajo sobre “Política exterior, seguridad y defensa”, celebrada en la oficina del Real Instituto Elcano en Bruselas el 14 de junio de 2023. El autor agradece a Guillermo Ardizzone, Félix Arteaga, Mario Esteban, Raquel García, Rubén Díaz-Plaja, Álvaro Imbernón, Emilio Lamo de Espinosa, Enrique Feás, Elena Gómez Castro, María Lledó, Mira Milosevich, Ignacio Molina, Miguel Otero Iglesias, Nereo Peñalver, Charles Powell, José Juan Ruiz, Fidel Sendagorta, Pedro Serrano, Federico Steinberg, Federico Torres Muro y Camilo Villarino sus comentarios sobre versiones previas de este análisis. El autor es el único responsable del contenido de este documento, así como de cualquier error u omisión.

Ante este escenario, España aspira a ejercer de “punta de lanza” en la batalla occidental y europea por el sur global, en virtud de su condición de puente geopolítico entre Europa, América y África; de sus lazos culturales y económicos con buena parte del sur global, especialmente América Latina y, en menor medida, África; y de una imagen generalmente positiva en zonas como Oriente Medio y Asia. Para alcanzar esta aspiración de “punta de lanza”, España debe convencer a tres públicos clave: a sí misma; a Europa y Occidente; y al sur global.

En primer lugar, España debe convencerse a sí misma de que puede desempeñar un papel proactivo en el ámbito internacional, lo cual requiere un cambio de mentalidad y cultura estratégica. En concreto, debe superarse el reflejo excesivamente normativo y seguidista (dejar que Europa piense por ella) que a menudo ha caracterizado la política exterior española y reconciliarse con el concepto del interés propio (nacional). La transición hacia un mundo caracterizado por el repunte de la rivalidad interestatal emplazaría a España a trascender una visión de las relaciones internacionales marcada por la búsqueda de un multilateralismo integrador como solución a problemas de índole transnacional (ej. terrorismo, crimen organizado, cambio climático, etc.) y por una concepción de España como país “nodal”, que aspiraría a tejer relaciones a izquierda y a derecha sin discriminar claramente entre socios, aliados y competidores.

La metáfora de punta de lanza evocaría una actitud no belicista sino de proactividad y de proyección, que partiría del reconocimiento de la rivalidad interestatal como principal eje articulador de las relaciones internacionales y de un diagnóstico claro de cuáles son los referentes geoestratégicos de España (Europa y Occidente) así como sus competidores geopolíticos, si bien se retendría de la metáfora de “país nodal” la importancia de tender puentes hacia un sur global cuyo alineamiento es fluido y está en disputa. Esta transición “cultural” o conceptual requiere reforzar las bases del poder nacional y aumentar significativamente los recursos dedicados a la proyección exterior, especialmente en regiones como América Latina o África, donde se ha retrocedido o se boxea por debajo del peso y las aspiraciones españolas. En este sentido, y sin obviar la existencia de divisiones políticas internas, cabe resaltar que, a diferencia de otros países de nuestro entorno, la política exterior genera un amplio consenso interno –la proyección hacia fuera ha sido históricamente, y sigue siendo, uno de los principales elementos cohesionadores de España–. Cabe también señalar que esta afirmación del interés propio (nacional) no está ni mucho menos reñida con el europeísmo. Al contrario: una Europa fuerte requiere Estados fuertes y proactivos, que contribuyan a alimentar y desarrollar la política exterior europea.

España debe también convencer tanto a Europa y a Occidente como al sur global de su capacidad para ejercer de punta de lanza. Por un lado, la interiorización del repunte de la rivalidad interestatal y la articulación de un relato público claro sobre los desafíos ruso y chino son indispensables para la credibilidad estratégica de España en Europa y el resto de Occidente. En este sentido, cabe señalar que España ha logrado avances importantes en los últimos años. Por otro lado, España debe promover una estrategia y un relato hacia el sur global que parta de una comprensión de sus dinámicas y necesidades propias y vaya más allá de la exigencia de adoptar marcos occidentales.

1 Introducción

El apoyo a Ucrania y la necesidad de lidiar con el revisionismo ruso han pasado a ocupar un lugar central en los debates de política exterior, de seguridad y defensa de la UE, en detrimento de otras prioridades.² Dicho esto, el repunte de la inestabilidad en Oriente Medio o el Sahel y de la influencia rusa en dichas regiones o en el Norte de África, resaltan la creciente interdependencia entre sur y este, así como la necesidad de adoptar un enfoque geoestratégico integrado hacia el vecindario europeo, aun sin caer en la trampa de mirar al sur exclusivamente a través del prisma de la rivalidad con Rusia.³ Por otro lado, el carácter global de la guerra y la importancia de recabar (o neutralizar) apoyo diplomático o económico a Ucrania (o a Rusia) subrayan la importancia de no descuidar otros vectores de la acción exterior europea, más allá del vecindario inmediato.⁴ Si bien aliados tradicionales de EEUU en el Indo-Pacífico (por ejemplo, Japón, Australia o Corea del Sur) han mostrado su apoyo a Ucrania, cabe destacar la relativa ausencia de apoyo en el llamado “sur global” (especialmente en África, América Latina, Oriente Medio y el Sur y el Sudeste Asiático)⁵, donde se aprecia una creciente desafección hacia Occidente, Europa y el orden internacional surgido de la Segunda Guerra Mundial.⁶ Si bien China y Rusia estarían en condiciones de capitalizar geopolíticamente esta desafección hacia Occidente, se observan también síntomas de escepticismo en el sur global tanto hacia Rusia como hacia China, lo cual ofrece oportunidades para Occidente.⁷

La guerra ha mostrado la capacidad de la UE de mantener un grado elevado de cohesión en torno al apoyo a Ucrania y las sanciones a Rusia,⁸ el espectro de un conflicto enquistado plantea interrogantes sobre la capacidad de la UE de mantener los niveles de cohesión mostrados hasta ahora.⁹ A esto se une el desafío de gestionar un conflicto abierto en sus

2 Heidi Maurer, Richard G. Whitman, Nicholas Wright (2023), “The EU and the invasion of Ukraine: a collective responsibility to act?”, *International Affairs* 99:1, pp. 219-238.

3 Véase, por ejemplo, Josep Borrell (2023), “Together for the security, stability and development of the Sahel”, European External Action Service, 08/IV/2023; Mira Milosevich (2023), “Rusia en África y las posibles repercusiones para España”, Real Instituto Elcano, 11/VII/2023; Pierre Morcos y Luis Simón (2022), “La OTAN y el Sur tras Ucrania”, Real Instituto Elcano, 06/VI/2022.

4 Francis Ghilès (2023), “Global South does not buy western stance on Ukraine”, *CIDOB Opinion*, 5/2023.

5 Sobre el concepto “sur global” y sus limitaciones ver: “What Does ‘Global South’ Actually Mean”, *Time Magazine*, 07/IX/2023. Algunos analistas optan por el término “sur plural”, para resaltar la diversidad que caracteriza a este grupo. Ver, por ejemplo, Miguel Otero Iglesias (2023), “El G20 de Nueva Delhi sitúa a la India en el centro del tablero geopolítico”, Real Instituto Elcano, 15/IX/2023.

6 El propio concepto sur global sigue generando insatisfacción; sobre la renuencia al alineamiento en buena parte del sur global ver: *Matias Spektor* (2023), “In Defence of the Fence Sitters: What the West Gets Wrong About Hedging”, *Foreign Affairs*, 18/IV/2023; *Sarang Shidore* (2023), “The Return of the Global South: Realism, Not Moralism, Drives a New Critique of Western Power”, *Foreign Affairs*, 31/VIII/2023. Ver también “China’s message to the global south”, *The Economist*, 06/VI/2023. Para un análisis crítico sobre posibles desafíos al orden internacional, ver, por ejemplo, *Alexander Cooley*, *Daniel Nexon* y *Steven War* (2019), “Revising order or challenging the status quo? An alternative typology of revisionist or statu quo states”, *Review of International Studies* 45:4, pp. 689-708.

7 Ver, por ejemplo (2023), “War Brought Putin Closer to Africa. Now It’s Pushing Them Apart”, *The New York Times*, 26/VII/2023; *Carlos Malamud*, *José Juan Ruiz* y *Ernesto Talvi* (eds.) (2023), “¿Por qué importa América Latina?”, Real Instituto Elcano?

8 *Ivan Krastev* y *Mark Leonard* (2023), “Fragile unity: Why Europeans are coming together on Ukraine (and what might drive them apart)”, European Council on Foreign Relations, 16/III/2023.

9 *Ivan Krastev* y *Mark Leonard* (2022), “Peace versus Justice: The coming European split over the war in Ukraine”, European Council on Foreign Relations, 15/VI/2022.

fronteras inmediatas, lo que supone un escenario de inestabilidad en países vecinos, muchos de los cuales son candidatos a la adhesión, y requiere una mayor coordinación entre la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y otras políticas, como las de migración o ampliación.¹⁰

La necesidad de responder con agilidad ante un entorno internacional crecientemente competitivo y volátil ha reavivado a su vez debates sobre la gobernanza de la política exterior europea y la posibilidad de trascender la regla de la unanimidad.¹¹ En este sentido, la guerra ha trastocado los equilibrios internos dentro de la UE, reforzando el papel de Polonia, los Estados bálticos y nórdicos, que se han convertido en los principales baluartes del compromiso europeo con Ucrania.¹² A su vez, el creciente protagonismo de estos países en el seno de la política exterior europea podría tener consecuencias políticas de segundo orden, como por ejemplo reforzar la influencia diplomática de EEUU o el Reino Unido en Europa o dificultar hipotéticos esfuerzos de París y Berlín a la hora de “desescalar” el conflicto con Rusia.¹³

La guerra ha supuesto también una suerte de revulsivo para la relación transatlántica, sobre todo a tenor del liderazgo y la actitud constructiva mostrada por la Administración Biden. Sin embargo, el emergente consenso en Washington sobre la necesidad de priorizar el desafío chino en el Indo-Pacífico, la posibilidad de una situación de inestabilidad endémica en Ucrania y Europa del Este y la evolución de la política doméstica en EEUU (teniendo en cuenta el horizonte electoral y las dudas que se expresan en torno al apoyo a Ucrania en círculos trumpistas y en parte del Partido Republicano) plantean interrogantes sobre la sostenibilidad del compromiso estadounidense con Ucrania (y Europa) y podrían favorecer un repunte del apoyo político a una mayor autonomía europea en el ámbito de la seguridad y defensa a medio plazo.¹⁴

En clave extra-europea, cabe resaltar el “apoyo tácito” de China a la agresión rusa.¹⁵ Si bien China se ha esforzado en subrayar que su posición respecto a Ucrania no es de apoyo a Rusia, viene a cuenta la alusión de Josep Borrell, alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidente de la Comisión, a la “neutralidad pro-rusa” de China; el no apoyo al agredido (Ucrania) equivaldría a un apoyo implícito al agresor (Rusia).¹⁶ Concretamente, el hecho de que China esté contribuyendo a sostener diplomática y económicamente el asalto ruso a la arquitectura de seguridad europea sin

10 Ver, por ejemplo, Ignacio Molina (2023), “La ampliación de la UE: la luz que vuelve a brillar”, *El País*, 29/VIII/2023.

11 Daniel Fiott y Giulia Tercovich (2023), “Qualified majority voting in EU foreign policy: A cost of non-Europe report”, European Parliamentary Research Service, Mayo.

12 Ver, por ejemplo, Pierre Haroche (2023), “Poland can strengthen the EU’s geopolitical role against Russia”, *Euractiv*, 10/V/2023.

13 Richard Whitman (2023), “The war on Ukraine’s impact on Europe”, Council on Geostrategy, 01/III/2023.

14 Robert M. Gates (2023), “The Dysfunctional Superpower: Can a Divided America Deter China and Russia?”, *Foreign Affairs*, 29/IX/2023; Michael J. Williams (2023), “Shut Down: Is the United States Still a Reliable Ally?”, *CSDS Policy Brief*, 03/X/2023. Ver también Carlota García Encina (2022), “EEUU y Europa: ¿convergencia o divergencia?”, Real Instituto Elcano, 11/X/2022; Carlota García Encina (2023), “Washington y la fatiga de la guerra”, Real Instituto Elcano, 24/IV/2023.

15 Ver, por ejemplo, Mario Esteban (2022), “Contorsionismo chino en Ucrania”, *El País*, 28/II/2022; Miguel Otero (2023), “China y la guerra en Ucrania”, *El Confidencial*, 25/VI/2023.

16 Josep Borrell (2022), “On China’s choices and responsibilities”, European External Action Service, 04/IV/2022.

duda ha contribuido al empeoramiento de la imagen de Pekín en Europa.¹⁷ La cobertura diplomática y económica que China ha proporcionado a Rusia se proyecta más allá; al facilitar la decisión de otros países de apoyar a Ucrania o al menos mantenerse neutrales debilitaría también la posición europea y occidental en el sur global. En este sentido, cabe destacar que la batalla por el sur global no se reduciría a una simple cuestión de si acabará alineado con Rusia (o China) o con Occidente/Europa en términos generales, sino que conviene prestar atención a aquellos cambios de posicionamiento pequeños o graduales que puedan tener importantes consecuencias geopolíticas.¹⁸

Al posicionamiento de Pekín en relación a la agresión rusa a Ucrania se añaden las distorsiones que genera el intervencionismo chino en materia económica –que han supuesto un importante impulso para la adopción de una estrategia de seguridad económica por parte de la Comisión Europea en julio de 2023– o la idea de que China sería la única gran potencia con la capacidad de alterar los principios liberales sobre los que descansa el orden económico y político internacional surgido tras la Segunda Guerra Mundial.¹⁹ Más allá de esto, la creciente dependencia europea de Washington en ámbitos como la seguridad, el energético o el tecnológico, las presiones de EEUU para un mayor alineamiento transatlántico con respecto a Pekín y la falta de consenso entre Estados miembros complicarían el debate intra-europeo en torno a China.²⁰

Por último, la guerra ha propiciado también importantes transformaciones en el seno de la política de defensa europea. Más allá de haber contribuido a un importante repunte en el gasto militar europeo o a la revitalización de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la guerra ha impulsado importantes medidas como la instrumentalización de la Facilidad Europea para la Paz como vehículo para canalizar la ayuda militar a Ucrania, y también ha impulsado a la UE a prestar mayor atención al desarrollo de capacidades y tecnologías militares destinadas a reforzar la disuasión y la defensa frente a grandes potencias.²¹

Tomando los supuestos esbozados hasta ahora como punto de partida, el resto de este análisis examina las oportunidades y retos que la guerra en Ucrania y el nuevo escenario internacional plantea para la política exterior europea y para la posición de España en Europa. Se comienza analizando el impacto de la guerra y de un contexto internacional crecientemente competitivo para la política exterior europea. Seguidamente, se abordan las implicaciones que dicho contexto acarrea para España y se resaltan las oportunidades y desafíos asociados a la visión de España como punta de lanza en la batalla occidental y europea por el sur global.

17 Andrew Small (2023), “How China lost Europe”, *The New Statesman*, 06/III/2023.

18 Sobre la importancia de los cambios incrementales en la batalla entre las grandes potencias por el alineamiento de actores secundarios ver: Timothy W. Crawford (2021), *The Power to Divide: Wedge Strategies in Great Power Competition*, Cornell University Press, New York, Ithaca, p. 205.

19 Félix Arteaga, Enrique Feás, Ignacio Molina, Miguel Otero, Luis Simón y Federico Steinberg (2023), “La seguridad económica en Europa”, Real Instituto Elcano, 13/VII/2023.

20 Bernhard Bartsch y Claudia Wessling (eds.) (2023), “From a China strategy to no strategy at all – Exploring the diversity of European approaches”, *A Report by the European Think Tank Network on China*, julio.

21 Luis Simón (2022), “European strategic autonomy and defense after Ukraine”, Real Instituto Elcano, 28/XI/2022.

2 ¿Hacia una Europa geopolítica?

Seguramente una de las principales consecuencias de la guerra en Ucrania para el futuro de la política exterior y de seguridad europea haya sido de orden “cultural”. La guerra ha sacudido el ADN normativo y “herbívoro” de la UE, al cuestionar mantras como que las guerras (sobre todo en Europa) son fenómenos del pasado o que las relaciones internacionales (no digamos ya las europeas) se rigen fundamentalmente por normas, reglas y leyes. El uso de la fuerza sigue siendo un elemento central en las relaciones internacionales y el continente europeo, lejos de ser un oasis de paz y estabilidad, no representa una excepción al respecto.²² Así mismo, la guerra ha puesto en tela de juicio la máxima *Wandel durch Handel* (cambio a través del comercio), que justificaría el fortalecimiento de vínculos comerciales y económicos con regímenes como Rusia o China aduciendo que estos conducirían a cambios políticos y sociales. Si bien asociada generalmente con Alemania, esta máxima ha afectado a buena parte de Europa, incluida España.²³

La guerra, por tanto, avalaría las recientes llamadas de líderes europeos a “redescubrir el lenguaje del poder” (en palabras de Borrell) o adoptar una conciencia “geopolítica” (en palabras de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen), e incentivaría a la UE a pensar más allá de los desafíos de índole transnacional (terrorismo, crimen organizado, piratería, nexos clima-seguridad, etc.), otrora foco principal de la política exterior y de seguridad europea. Según estos supuestos, la UE transitaría hacia una concepción de seguridad en la que las amenazas de índole inter-estatal y el revisionismo mostrado por grandes potencias devienen centrales tanto a nivel regional como global, si bien el repunte de la inestabilidad en Oriente Medio o el Sahel subrayan la continua relevancia del terrorismo, la radicalización y las migraciones descontroladas.

Concretamente, cabe destacar dos desafíos que vienen desempeñando un papel cada vez más estructurador en los debates sobre la política exterior y de seguridad europea: la urgencia de hacer frente al jaque ruso a la arquitectura de seguridad europea; y la necesidad de afrontar las implicaciones estratégicas del auge de China. Ambos debates desbordarían el ámbito de la política exterior (el de China más claramente si cabe, ya que tiene fuertes derivadas económicas, tecnológicas y de gobernanza global). Sin embargo, y teniendo en cuenta la tendencia de China y Rusia a instrumentalizar las relaciones económicas, debe ser un criterio estratégico y de política exterior el que estructure el debate europeo (y español) sobre cómo afrontar ambos desafíos, incluido en su vertiente de “seguridad económica”.

22 Josep Borrell (2023), “Europe in the Interregnum: our geopolitical awakening after Ukraine”, European External Action Service, 24/III/2023.

23 Ver, por ejemplo, Mario Esteban (2023), “Una mirada hacia el futuro de las relaciones España-China”, Real Instituto Elcano, 07/III/2023.

Los referentes ruso y chino adquirirían, así mismo, un papel central en los debates sobre autonomía o responsabilidad estratégica europea y, por supuesto, sobre el futuro de la relación transatlántica.²⁴

Es preciso en cualquier caso resaltar las importantes diferencias entre los desafíos ruso y chino. El primero sería más agudo e inmediato, pero también más localizado, principalmente en Europa del este y en el ámbito militar, si bien el recurso de Rusia a la desinformación o a la energía como arma geopolítica, sus actividades en otros puntos del vecindario europeo (especialmente en África y Oriente Medio) y su presencia en otras partes del mundo aconsejan concebir el desafío ruso en términos más amplios. El segundo desafío, el chino, sería menos vistoso o agudo, pero más sistémico, dada la masa crítica de China y su capacidad de conjugar su poder económico, tecnológico, político y militar para desafiar la posición global de Occidente y los cimientos liberales del orden internacional surgido de la segunda guerra mundial.

2.1. Europa geopolítica: ¿entre autonomía y alineamiento?

El concepto de autonomía estratégica europea, introducido y promocionado principalmente por Francia, ha estado tradicionalmente asociado a la necesidad de reducir dependencias de EEUU y la OTAN en el ámbito de la seguridad y la defensa.²⁵ Si bien esta acepción estrecha de la autonomía no ha tenido históricamente muchos adeptos, las dudas generadas por la Administración Trump en torno al compromiso estadounidense con Europa o episodios como el Brexit contribuyeron a generar mayor apoyo político en la UE en torno a la autonomía en seguridad y defensa (especialmente en Alemania, azote recurrente de la Administración Trump). Hasta tal punto que la aspiración a una mayor "autonomía estratégica" se convierte en el elemento central de la Estrategia Global de la UE de 2016 y pasa a desempeñar un papel predominante en los debates sobre política exterior y de seguridad europea desde entonces.²⁶

La agenda autonomista en seguridad y defensa seguiría recibiendo un significativo apoyo político dentro de la UE incluso durante los primeros compases de la Administración Biden, sobre todo a tenor de la escasa coordinación de EEUU con sus aliados europeos en la decisión e implementación de su retirada militar de Afganistán y de la percepción europea de que la Administración Biden centraría su política exterior y de seguridad en China.²⁷

24 Véase, por ejemplo, Hugo Meijer y Stephen Brooks (2021), "Illusions of Autonomy: Why Europe Cannot Provide for its Own Security if the United States Pulls Back", *International Security* 45:4, pp. 7-43; Barry Posen (2020), "Europe Can Defend Itself", *Survival* 62:6, pp. 7-34; Josep Borrell (2020), "The Sinatra Doctrine: How the EU Should Deal with the US-China Competition", *IAI Papers* 20, 24/IX/2020; Sven Biscop (2019), *European Strategy in the 21st Century: New Future for Old Power*, Routledge, Abingdon; Luis Simón (2021), "Subject and Object: Europe in Sino-American Competition", Robert Schuman Centre, septiembre.

25 Jolyon Howorth y John T. S. Keeler (2023), *The EU, NATO and the Quest for European Autonomy*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

26 Nathalie Tocci (2016), "The Making of the EU Global Strategy", *Contemporary Security Policy* 37:3, pp. 461-472; Pol Morillas (2019), *Strategy-Making in the EU: From Foreign and Security Policy to External Action* Palgrave Macmillan, Basingstoke.

27 Ver, por ejemplo, Riccardo Alcaro y Nathalie Tocci (2021), "Seizing the Moment: European Strategic Autonomy and the Biden Presidency", Instituto Affari Internazionali, 20/VII/2021.

Sin embargo, la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022 ha tenido un impacto disruptivo sobre la agenda autonomista de la UE. Por un lado, la guerra ha subrayado la centralidad de EEUU en la arquitectura de seguridad europea, en virtud de su liderazgo en el apoyo político y militar a Ucrania y los esfuerzos de la Administración Biden por compartir inteligencia y coordinar sus acciones con los aliados europeos. Este hecho sin duda ha mitigado las llamadas a la autonomía estratégica europea en el ámbito de la seguridad y la defensa.²⁸ Cabe además resaltar el aumento de la brecha económica entre EEUU y la UE, cuyos productos interiores brutos estaban a la par en 2008 y han ido distanciándose desde entonces, hasta el punto de que el PIB de EEUU es a día de hoy aproximadamente un 50% superior al de la UE.²⁹ A esto se unen la creciente brecha industrial y tecnológica entre EEUU y la UE, así como la creciente dependencia europea de EEUU en materia energética. Todas estas tendencias representan obstáculos estructurales en el camino hacia una mayor autonomía estratégica europea.³⁰

Por otro lado, la guerra ha propiciado un mayor gasto militar en Europa, indispensable para la autonomía, si bien es cierto que la fragmentación del gasto sigue representando un importante escollo al respecto.³¹ A esto se une la percepción –cada vez más extendida en Europa– de que la prioridad estratégica que EEUU asigna al desafío chino en el Indo-Pacífico acabará limitando su atención a Europa, que además se entremezcla con la incertidumbre que genera en Europa el futuro político en EEUU y, concretamente, la posibilidad de que un futuro presidente Trump o *trumpista* vuelva a generar tensiones en la relación transatlántica. Esa certidumbre (respecto a la priorización de China) e incertidumbre (respecto a la evolución política en EEUU) constituirían elementos adicionales para una mayor autonomía en seguridad y defensa o, al menos, una mayor responsabilidad estratégica europea.³²

A su vez, la renovada influencia estadounidense en Europa hace que una buena parte de los países europeos –especialmente en Europa central y del este– se muestren cada vez más proclives a alinearse con la percepción y las prioridades estadounidenses hacia China.³³ El cálculo es que cuanto mayor “retorno geoestratégico” perciba EEUU de su inversión de seguridad en Europa, más fácil es que siga invirtiendo.³⁴ Esa suerte de *issue linkage* –concepto común en la literatura académica de relaciones internacionales–³⁵ entre los dosieres ruso y chino parece que no operaría en Europa Occidental o, al menos, no con la misma intensidad

28 Jeremy Shapiro y Jana Puglierin (2023), “The art of vassalization: How Russia’s war on Ukraine has transformed transatlantic relations”, European Council on Foreign Relations, 04/IV/2023; Judy Dempsey (2023), “Is European Strategic Autonomy Over?”, Carnegie Europe, 19/I/2023.

29 Gideon Rachman (2023), “Europe has Fallen Behind America and the Gap is Growing”, *Financial Times*, 19/VI/2023.

30 Shapiro y Puglierin (2023), *op. cit.*

31 Ver, por ejemplo, Bastian Giegerich y Tim Lawrenson (2023), “The Guns of Europe: Defense-Industrial Challenges in a Time of War”, *Survival* 65:3, pp.7-24.

32 Edward Lucas (2023), “Get Ready, Europe: Trumpism is Coming”, Center for European Policy Analyses, 03/III/2023; Luis Simón, Daniel Fiott y Octavian Manea (2023), “Two Fronts, One Goal: Euro-Atlantic Security in the Indo-Pacific Age”, The Marathon Initiative, Agosto.

33 Ivana Karásková (2022), “How China lost Central and Eastern Europe”, Mercator Institute for China Studies, 22/IV/2022.

34 Luis Simón, Linde Desmaele y Jordan Becker (2021), “Europe as a Secondary Theater”, *Strategic Studies Quarterly* 15:1, pp. 90-115.

35 Ver, por ejemplo, Ernst B. Haas (1980), “Why collaborate? Issue linkage and international regimes”, *World Politics* 32:3, pp. 357-407; Paul Poast (2012), “Issue linkage and international cooperation: An empirical investigation”, *Conflict Management and Peace Science* 30:3, pp. 286-303.

que en Europa central y del este. Si bien Francia y Alemania están en desacuerdo en diversas cuestiones de política exterior –y el llamado eje francoalemán no pasa seguramente por su mejor momento– parece que en lo que respecta a la idea de que la política europea hacia China sea definida de forma autónoma París y Berlín sí están de acuerdo.

De hecho, el concepto de autonomía estratégica europea –que no equidistancia– estaría cada vez más ligado a la necesidad de encontrar una voz y un camino propio en un mundo cada vez más estructurado en torno a la rivalidad geopolítica entre EEUU y China.³⁶ No oímos apenas a líderes europeos abogar por la autonomía a la hora de disuadir militarmente a Rusia o defenderse frente a ella. Pero sí apelan regularmente a la autonomía y la unidad en un contexto de rivalidad EEUU vs. China, un tema mucho más transversal y estructurador en las relaciones internacionales, que abarca desde la diplomacia y la seguridad hasta la economía y la tecnología, y se libra en el terreno de las principales instituciones internacionales (Naciones Unidas, Organización Mundial de Comercio, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, etc.) así como en el de las ideas, contraponiendo visiones distintas del orden internacional.³⁷ Esto enlaza con un desarrollo relevante: el ensanchamiento del concepto de autonomía estratégica europea (o conceptos más o menos relacionados con éste, como la “soberanía” o “resiliencia”) más allá del ámbito de la seguridad y la defensa y más allá del referente estadounidense, para pasar a incluir la necesidad de reducir dependencias en ámbitos tan diversos como la tecnología, la energía y otros materiales críticos y la seguridad económica en general.³⁸

Concretamente, la necesidad de reducir dependencias en relación con Rusia y China –grandes potencias revisionistas que no dudan en utilizar sus activos energéticos o de inversiones con fines coercitivos– ha ido adquiriendo un papel cada vez más central en los debates sobre autonomía estratégica europea, a la vez que la idea de reducir dependencias de EEUU en el ámbito de la seguridad ha ido perdiendo fuerza hasta entrar en un punto de hibernación (si bien podría volver a reactivarse). En este sentido, el concepto de “autonomía estratégica abierta” –promocionado por la Comisión Europea y por países como España o los Países Bajos– buscaría reconciliar dos tensiones.³⁹ Por un lado, la tensión entre el tradicional reflejo aperturista de la UE –y su adhesión a principios económicos liberales tanto hacia adentro (política de competencia) como hacia afuera (política comercial)– con la necesidad de aplicar un criterio estratégico o de seguridad a la política industrial o el control de inversiones entrantes y salientes. Por otro lado, la autonomía estratégica abierta buscaría reconciliar

36 Borrell, “The Sinatra Doctrine”; Simón, “Subject and Object”. Ver también Fidel Sendagorta (2019), “The Triangle in the Long Game: Rethinking Relations Between China, Europe, and the United States in the New Era of Strategic Competition”, Belfer Center for Science and International Affairs, 19/VI/2019.

37 Josep Borrell y Thierry Breton (2020), “For a united, resilient and sovereign Europe,” *European Commission*, 10/VI/2020; Ministère de l’Europe et des Affaires Étrangères, Emmanuel Macron speaks at the UN General Assembly (22/IX/2020). Ver también John M. Owen (2021), “Two emerging international orders? China and the United States”, *International Affairs* 97:5, pp. 1415-1431.

38 Federico Steinberg (2020), “La construcción de la autonomía estratégica de la UE”, Real Instituto Elcano, 15/VIII. Ver, también, European Central Bank Eurosystem (2023), “The EU’s Open Strategic Autonomy from a Central Banking Perspective”, marzo.

39 Ver, por ejemplo, “Spain-Netherlands Non-Paper on Strategic Autonomy While Preserving an Open Economy”, 24/III/2021.

la necesidad de una mayor cohesión, resiliencia y responsabilidad europea (incluido en el ámbito de la seguridad y defensa) con una relación transatlántica fuerte.

Nos adentraríamos por tanto en un escenario internacional caracterizado por un repunte de la gramática del poder, la competición geopolítica o la importancia de la rivalidad interestatal, en el que la necesidad de abordar los desafíos planteados por Rusia y China en los niveles regional y global del orden internacional, respectivamente, pasarían a desempeñar un papel estructurador de la política exterior y de seguridad europea (así como de las relaciones transatlánticas). En un mundo que resalta la centralidad de EEUU para la seguridad de Europa y España, pero que a su vez arroja interrogantes sobre la evolución del papel de EEUU en Europa. Y en un mundo en el que partes importantes del sur global rechazan alinearse con Occidente frente a Rusia o China y muestran importantes síntomas de desafección con el orden "liberal" internacional surgido de la segunda guerra mundial. ¿Qué implicaciones tiene este nuevo escenario internacional para España?⁴⁰

40 Para un análisis reciente sobre el estado de la acción exterior española, ver Ignacio Molina y Jorge Tamames (coord.) (2023), "España en el mundo en 2023: perspectivas y desafíos", Real Instituto Elcano, 19/1/2023.

3 Punta de lanza: España frente al retorno de la rivalidad estratégica

En un contexto internacional crecientemente competitivo e incierto, España aspira a ejercer de “punta de lanza” en la batalla occidental y europea por el sur global, en virtud de su condición de puente geopolítico entre Europa, América y África; de sus lazos culturales y económicos con buena parte del sur global, especialmente América Latina y, en menor medida, África; y de una imagen generalmente positiva en zonas como Oriente Medio o Asia.⁴¹ Alcanzar esta aspiración de “punta de lanza” requiere que España se convenza a sí misma, a Europa y a Occidente, y al sur global.

3.1. ¿De país nodal a punta de lanza?

España debe comenzar por convencerse a sí misma de que puede desempeñar un papel más proactivo en un contexto internacional crecientemente competitivo. Esto requiere un cambio de mentalidad y cultura estratégica; trascender el reflejo normativo y seguidista (¡qué Europa piense por mí!) que en buena medida ha caracterizado la política exterior española durante las últimas décadas y reconciliarse con el concepto del interés nacional. De ahí la metáfora de “punta de lanza”, que evoca una actitud proactiva y de proyección, y parte del reconocimiento de que la rivalidad interestatal constituye el principal eje articulador de las relaciones internacionales, así como de un diagnóstico claro de cuáles son los referentes geopolíticos de España (Europa y Occidente) y cuáles son los principales desafíos para dichos referentes (el revisionismo ruso y chino) y, por tanto, para España. Si bien el interés propio sería la principal brújula en un mundo crecientemente competitivo, la dependencia económica que España tiene de Europa y la dependencia estratégica que España y Europa tiene de EEUU subrayarían la importancia de enmarcar la acción exterior española –y su proyección hacia el sur global– en el marco europeo y occidental.

Conceptos alternativos, como por ejemplo la idea de “país nodal” (reflejada en la Estrategia de Acción Exterior 2021-2024) alientan a España a tejer relaciones a lo largo y ancho del mundo en aras de construir un multilateralismo integrador como solución a problemas y desafíos principalmente de índole transnacional (ej. terrorismo, crimen organizado, cambio climático, etc.).⁴² La metáfora de punta de lanza retendría la necesidad de tender puentes hacia un sur global cuyo posicionamiento geopolítico está en disputa, y en cualquier caso no renunciaría al diálogo con competidores ni al multilateralismo, pero sí reconocería la creciente tensión entre el repunte de la rivalidad interestatal y el concepto de un multilateralismo integrador y partiría de una clara discriminación entre socios, aliados y competidores.⁴³

En un mundo caracterizado por el repunte de la rivalidad interestatal, la metáfora de punta de lanza se revelaría por tanto como más apta para guiar la acción exterior española que

41 Ver, por ejemplo, Real Instituto Elcano y RepTrak Company (2021), “La reputación de España en el mundo”, 07/X/2021.

42 Gobierno de España (2021), “Estrategia de Acción Exterior 2021-2024”, 28/VI/2021. Ver también Pol Morillas (2020), “Una política exterior nodal”, *El País*, 06/III/2020.

43 Félix Arteaga y Luis Simón (2020), “¿Más allá del multilateralismo? COVID-19, autonomía estratégica europea y política exterior española”, Real Instituto Elcano, 05/V/2020.

la de “país nodal”, concebida para un mundo más cooperativo en el que el foco principal serían los desafíos de índole transnacional. Cabe en cualquier caso resaltar que la punta de lanza no apela al belicismo, sino a la necesidad de afirmar y proyectar el interés propio, lo cual requiere reforzar las bases del poder nacional. En este sentido se puede destacar la importancia de aumentar la dotación de recursos dedicados a reforzar el instrumento militar (y recalcar la importancia de una mayor inversión en aquellas capacidades necesarias para la disuasión frente a amenazas de carácter interestatal y para la proyección estratégica); la modernización industrial y tecnológica; la red diplomática y de inteligencia española en el exterior; la proyección exterior de la cultura y la lengua españolas; o la inversión económica y política en el sur global, especialmente en regiones como América Latina y África, en las que se ha retrocedido o se boxea por debajo de nuestras ambiciones. En este sentido, y sin obviar la existencia de divisiones políticas internas, a diferencia de otros países de nuestro entorno, la política exterior genera un amplio consenso interno –la proyección hacia fuera ha sido y sigue siendo uno de los principales elementos cohesionadores de España–.

Además de convencerse a sí misma, España debe también convencer a Europa, Occidente y el sur global de su capacidad de ejercer de punta de lanza. En este sentido, la interiorización de la rivalidad estratégica y la articulación de un relato público claro sobre los desafíos ruso y chino son indispensables para reforzar la credibilidad de España dentro de Occidente y Europa. Por otro lado, la comprensión de las dinámicas propias del sur global, la movilización de relaciones privilegiadas y la adopción de una agenda no aleccionadora basada en intereses comunes es indispensable para asegurar la llegada europea y occidental en el sur global.

España debe, por tanto, reconocer el carácter estructurador que los desafíos ruso y chino han pasado a desempeñar en el debate europeo y transatlántico, y desarrollar un concepto estratégico propio y un relato público claro sobre cómo abordar dichos desafíos. Ceder el protagonismo a otros Estados para centrarse en sus prioridades tradicionales (ej. la inestabilidad en el vecindario sur, relaciones con América Latina, etc.) no parece una opción óptima, por al menos dos razones. La primera es el enorme impacto que los desafíos ruso y chino ejercerían sobre la arquitectura de seguridad europea, el espacio euroatlántico y el orden internacional –elementos sobre los que descansan la seguridad, estabilidad política y prosperidad económica españolas–. La segunda es que “mirar para otro lado para centrarse en su libro” acarrea el riesgo de dejar a España fuera de juego en aquellos temas que desempeñarán un papel clave a la hora de estructurar la percepción y las políticas de Europa y Occidente hacia las zonas de tradicional interés español.

Concretamente, el desafío que Rusia y –especialmente– China representan para la posición e influencia de Europa y EEUU o el apeal de un orden internacional abierto en el sur global resaltaría el valor añadido de España a la hora de liderar la batalla occidental y europea por el sur global, en virtud de sus rasgos de puente entre América, Europa y África.⁴⁴ España debería, por tanto, “entrar con fuerza” en los temas estructuradores del debate estratégico europeo y occidental, con una posición y un relato público claro sobre cómo abordar los desafíos ruso y chino, y utilizar esa entrada como gancho a la hora de promocionar sus prioridades específicas en la agenda europea (y transatlántica). Cabe aquí resaltar la

44 Ver, por ejemplo, Luis Simón (2017), “¿España como potencia atlántica?”, Real Instituto Elcano, 07/XII/2017; Emilio Lamo de Espinosa (2017), “Is Latin America Part of the West?”, Real Instituto Elcano, 04/XII/2017.

importancia de regiones como el vecindario sur o América Latina en el contexto de los desafíos que Rusia y China representan para Europa y Occidente, avalada por la presencia e influencia rusa en el Sahel y el Norte de África,⁴⁵ el valor de África y América Latina en tanto que fuentes de diversificación energética y económica o apoyo diplomático, y los desafíos asociados a la presencia e influencia China en África y América Latina.

Si España hace bien en explotar dichos “ganchos”, debería asimismo evitar que Europa y Occidente caigan en la trampa de mirar a África o a América Latina exclusivamente a través del prisma de la rivalidad estratégica con Rusia o China. Por un lado, se hace patente la necesidad de tener en cuenta que las diversas regiones que conforman el sur global tienen dinámicas económicas, política y estrategias propias, sobre las que se apoyan los juegos de poder de las grandes potencias. Cabe destacar la importancia de potencias regionales como Brasil en América del sur; Argelia, Nigeria y Guinea Ecuatorial en el norte de África, el Sahel o el Golfo de Guinea; o Turquía, Arabia Saudí e Irán en Oriente Medio, pero también de dinámicas de índole transnacional o sub-estatal. En este sentido, las relaciones –más o menos privilegiadas– que España puede tener con algunas potencias regionales (como Turquía o Brasil) podrían movilizarse deliberadamente en apoyo de una estrategia europea hacia el sur global. Por otro lado, España debe promover una estrategia europea y occidental hacia el sur global que tenga en cuenta las prioridades y pluralidad de esas regiones y gire en torno a áreas de interés común, más allá de intentar cooptarlas sólo cuando sirva a un interés concreto occidental (como en el caso de Ucrania).⁴⁶ En este espíritu, España debe también asegurarse que la política exterior de la UE se aleje de posiciones aleccionadoras o paternalistas para reducir rechazos y permitir su avance, tanto en relación con el sur global como con Europa central y del este.

3.2. España, Ucrania y Rusia: ¿del “cierre de filas” a una visión propia?

En lo que respecta a cómo lidiar con el desafío ruso a la arquitectura de seguridad europea –actualmente focalizado en la guerra en Ucrania–, España ha logrado mostrarse como un socio y aliado creíble en los últimos dos años, demostrando su solidaridad y liderazgo en la acogida de refugiados ucranianos y su compromiso político con la defensa de Ucrania y las sanciones a Rusia, habiendo cerrando filas en la OTAN y la UE y disipando así posibles dudas respecto a su actitud hacia Rusia.⁴⁷ Cabe destacar en este sentido la decisión del presidente Pedro Sánchez de inaugurar la Presidencia española del Consejo Europeo con una visita a Kyiv el 1 de julio de 2023, que, unida a la trayectoria diplomática española en los últimos dos años, sin duda ha contribuido a reforzar la credibilidad de España en relación con este tema estructural, llevándola a superar su tradicional percepción de la dialéctica vecindario sur vs. este como un juego de suma cero.

45 Para un análisis detallado de la evolución de la posición rusa en África, ver Mathieu Droin y Tina Dolbaia (2023), “Post Prigozhin Russia in Africa: Regaining or Losing Control?”, Center for Strategic and International Studies, 20/IX/2023.

46 Mario Esteban (2015), “China en América Latina: repercusiones para España”, Real Instituto Elcano, 21/X/2015. Para un análisis sobre la importancia del vecindario sur y América Latina para España y Europa véase, respectivamente, Félix Arteaga (2014), “España mirando al sur: del Mediterráneo al Sahel”, Real Instituto Elcano, noviembre; Malamud, Ruiz y Talvi (2023), “¿Por qué importa América Latina?”, Real Instituto Elcano, junio.

47 Ver, por ejemplo, Charles Powell y Carlota García Encina (2023), “Spanish responses to Russia’s invasion of Ukraine”, Real Instituto Elcano, 28/III/2023; Luis Simón y Félix Arteaga (2021), “La OTAN se actualiza: el Concepto Estratégico de Madrid”, Real Instituto Elcano, 13/XII/2021.

El reto en los próximos meses y año(s) será aclarar los objetivos político-estratégicos españoles y europeos en el conflicto y desarrollar un criterio propio más allá de “apoyar a Ucrania” o “sancionar a Rusia”. El gobierno ucraniano ha expresado con claridad su interés en “expulsar” a las Fuerzas Armadas rusas de sus fronteras reconocidas internacionalmente (incluida Crimea); objetivos de los que se hacen eco en buena parte de Europa central y del este. Por su parte, el gobierno de EEUU ha reconocido la dificultad de volver al statu quo anterior a 2014 y ha dejado entrever que el objetivo de EEUU es, en palabras del secretario de Defensa Austin, “degradar el poder militar ruso”.⁴⁸ Esto enlaza con las dudas expresadas por el general Milley (jefe del Estado Mayor de EEUU) respecto a la posibilidad de que la contraofensiva ucraniana lleve a una expulsión de las Fuerzas Armadas rusas de ese país, teniendo en cuenta su alto grado de fortificación.⁴⁹ Este diagnóstico parecería ser compartido por países como Francia y Alemania, preocupados además por el futuro encaje de Rusia en el orden europeo y por el futuro del compromiso estadounidense con Ucrania y Europa.⁵⁰

Frente al emergente debate en torno a cómo y cuándo buscar una salida a la guerra,⁵¹ España debe fijar un criterio propio. Desde el confort que proporciona el marco transatlántico, España estaría en condiciones de reconciliar el reflejo de diálogo que parece caracterizar a Francia o Alemania con las llamadas a la firmeza y la seguridad por parte de buena parte de los socios de Europa central y del este, y promover la idea de hablar desde una posición de fuerza y seguridad, tomando como punto de partida el fortalecimiento de la disuasión en Europa central y del este y el compromiso con la integridad territorial de Ucrania. Así, apoyándose en su relación con EEUU, y teniendo en cuenta las dificultades que supondrá tener enfrente a una Rusia hostil y militarizada en años venideros, España estaría en condiciones de acercar posiciones entre los distintos miembros de la UE hacia una estrategia de diálogo desde una posición de fuerza, que en cualquier caso requeriría un incremento del gasto militar en la OTAN, un refuerzo de la cooperación militar y política con Ucrania y una estrategia europea y occidental de contención como pasos previos a un posible pacto para la seguridad europea. Asimismo, una hoja de ruta semejante podría verse fortalecida por el apoyo de países como Turquía, con quien España disfruta de una relación bilateral privilegiada, y ser refrendada por otros actores relevantes en el sur global.

Más allá de esto, el referente transatlántico confiere a España la credibilidad para insistir en una mayor responsabilidad europea en el ámbito de la seguridad y la defensa. A partir de ahí, España debería centrarse en aportar ideas sobre cómo la UE puede añadir valor a la agenda de disuasión y defensa de la OTAN gracias a sus ventajas competitivas en los ámbitos industrial y tecnológico de la defensa.⁵² En concreto, una europeización de la

48 “U.S. Wants to See Russia Weakened, Defense Secretary Lloyd Austin Says After Ukraine Visit”, *The Wall Street Journal*, 25/IV/2022.

49 “Gen. Mark Milley on seeing through the fog of war in Ukraine”, *CBS News*, 10/IX/2023.

50 Judy Dempsey (2022), “Are France and Germany Wavering on Russia?”, *Carnegie Europe*, 08/XII/2022.

51 Ver, por ejemplo, François Heisbourg (2023), “How to End a War: Historical Lessons for Ukraine”, *Survival* 65:4, pp. 7-24; Samuel Charap y Miranda Priebe (2023), “Avoiding a Long War: U.S. Policy and the Trajectory of the Russia-Ukraine Conflict”, *RAND Corporation*, enero.

52 Para un análisis sobre la política de defensa europea y el papel de España en la misma, ver Simón, “European strategic autonomy and defense after Ukraine”; Félix Arteaga y Luis Simón (2019), “El Fondo Europeo de defensa y el futuro de la industria española”, Real Instituto Elcano, enero; Daniel Fiott (2023), “Investing and innovating? Spain and the European Defence Fund”, Real Instituto Elcano, 28/VIII/2023.

contribución industrial y tecnológica de los aliados europeos a la estrategia de disuasión y defensa de la OTAN –y un alineamiento de las prioridades de la OTAN y la UE en materia de capacidades– beneficiaría a España, dada su mayor influencia sobre la política exterior de la UE que sobre la OTAN. Esto, además, acarrearía un triple beneficio: i) contribuir a blindar políticamente cualquier propuesta española encaminada a reforzar el papel de la UE en el ámbito de la seguridad y defensa; ii) generar un importante “retorno diplomático” en buena parte de Europa (especialmente central y del este) y en la OTAN; y iii) ofrecer una oportunidad a España para reforzar capacidades militares e industriales propias en ámbitos clave en un contexto de repunte de la rivalidad interestatal como la defensa antimisiles o aérea, los misiles y municiones de precisión guiada de alcance corto, medio e intermedio, los drones y las tecnologías emergentes y disruptivas.

3.3. España ante el rompecabezas chino

Es en relación con el desafío chino donde a España le queda más camino por recorrer. La Estrategia de Seguridad Nacional de EEUU de 2016 identifica a China como “competidor estratégico” y la de 2022 la define como “el único competidor capaz de combinar su poder económico, militar y tecnológico para desafiar un orden internacional abierto”.⁵³ Esta percepción de China como amenaza sistémica ha ido abriéndose paso también entre las principales potencias europeas.⁵⁴ De hecho, la cuestión de cómo lidiar con las implicaciones geopolíticas del auge de China ha venido cogiendo cada vez más peso tanto en la UE como en la OTAN en los últimos años.

En una comunicación de 2019, la Comisión Europea definió a China como “socio político, competidor económico y rival sistémico”.⁵⁵ Desde entonces, sin embargo, las sanciones europeas a China por su tratamiento de la minoría uigur (y las contra-sanciones chinas a europarlamentarios y expertos europeos en 2020), el cerco a Honk Kong, las dudas respecto a la gestión china del COVID-19 y, sobre todo, el apoyo tácito de China a la agresión rusa a Ucrania, han llevado a un deterioro significativo en las relaciones UE-China. A día de hoy, la competición económica y la rivalidad sistémica dominan la percepción de China en la UE y la cooperación ha pasado a un lugar secundario, si bien sigue habiendo importantes diferencias entre Estados miembros.⁵⁶ Por otra parte, las presiones estadounidenses y el progresivo acercamiento entre China y Rusia han contribuido a la designación de China como un desafío estratégico y de seguridad por parte de la OTAN.⁵⁷

53 Luis Simón y Carlota García Encina (2022), “La Nueva Estrategia de Seguridad Nacional de EEUU”, Real Instituto Elcano, 08/XI/2022.

54 Hugo Meijer (2022), *Awakening to China's Rise: European Foreign and Security Policies Towards the People's Republic of China*, Oxford University Press, Oxford.

55 European Commission y HRVP (2019), “EU-China – A Strategic Outlook”, *joint contribution to the European Council*, 12/III/2019.

56 Janka Oertel (2020), “The New China Consensus: How Europe is Growing Wary of Beijing”, European Council on Foreign Relations, septiembre. Ver también Mario Esteban (2023), “¿Hacia una nueva y consensuada estrategia de la Unión Europea hacia China?”, Real Instituto Elcano, 26/VI/2023. Sobre las persistentes diferencias entre Estados miembros en relación con China ver Bernard Bartsch y Claudia Wessling (2023), “From a China strategy to no strategy at all: Exploring the diversity of European approaches”, *A report by the European Think Tank Network on China*, julio.

57 Luis Simón, “NATO's China and Indo-Pacific Conundrum”, *NATO Review* (forthcoming 2023).

La posición española con respecto a China ha venido evolucionando recientemente.⁵⁸ Concretamente, la crisis de la Eurozona tras 2008 dio paso a una explosión de las inversiones chinas en España –destacando las cuantiosas compras de deuda pública española– y a una sustancial intensificación del comercio entre ambos países. Más allá de esto, China valoraba a España sobre todo en tanto que socio político, en virtud de su posición en el espacio iberoamericano y su adopción de posiciones de menor confrontación con las chinas que las de la mayoría de los países occidentales.⁵⁹ El intento (fallido) de España de levantar el embargo a la venta de armas a China durante su presidencia rotatoria del Consejo de la UE en 2010 es especialmente revelador en este sentido.

Sin embargo, España ha venido matizando su posición hacia China y adoptando una actitud más selectiva recientemente. Por un lado, la financiación china no es tan atractiva como en los momentos más críticos de la crisis de la Eurozona. Por otro, el creciente escepticismo en EEUU y la UE hacia China ha hecho mella en España, que ha venido suscribiendo tanto las referencias de la UE al triple carácter (competidor, socio y rival) chino como las de la OTAN a China como desafío estratégico y de seguridad para el orden internacional, la comunidad transatlántica y Europa.⁶⁰ Dicho esto, España ha arrastrado los pies en importantes dossiers, como las llamadas de la Comisión Europea a reforzar la seguridad de las redes 5G ante los temores al posible recurso de la compañía china Huawei al espionaje o incluso sabotaje y no digamos ya las de EEUU a adoptar una prohibición frente a Huawei.⁶¹ Así mismo, Pedro Sánchez ha sido uno de los primeros líderes europeos en visitar China este año, visita que aprovechó para subrayar su rechazo al desacoplamiento económico y la necesidad de mantener espacios de cooperación política.⁶² En este sentido, cabe también señalar que tanto la Estrategia de Seguridad Nacional de 2021 como la Estrategia de Acción Exterior reconocen la existencia de un conflicto geopolítico entre EEUU y China y describen las visiones de EEUU y la UE al respecto, pero no adoptan una posición clara hacia China.

Si bien la postura de España hacia China se halla en evolución y se caracteriza por una pluralidad de percepciones entre distintos actores privados y públicos, la importancia económica y comercial del gigante asiático y la percepción de que no representa una amenaza de seguridad directa o de primer orden ni para España ni para Europa continúan pesando bastante. Se sigue destacando la importancia (e incluso centralidad) de la cooperación económica y en la lucha contra amenazas transnacionales y globales (como el cambio climático), a la vez que el planteamiento de China como competidor, rival sistémico y desafío estratégico y de seguridad ocuparía un lugar más secundario. La existencia de un reflejo “acomodaticio y mercantilista” hacia China no es ni mucho menos exclusivo de

58 Para un análisis detallado de las relaciones España-China ver, por ejemplo, Mario Esteban (2023), “Una mirada hacia el futuro de las relaciones España-China”, Real Instituto Elcano, 07/III/ 2023. Ver también Mario Esteban (coord.)(2021), España ante la rivalidad estratégica entre China y Estados Unidos”, Real Instituto Elcano, 22 /VI/2021.

59 Esteban, “Una mirada hacia el futuro”, p. 3.

60 Ibid, p. 4. Ver también Mario Esteban (coord.) (2021), “España ante la rivalidad estratégica entre China y Estados Unidos”, Real Instituto Elcano, 22/VI/2021.

61 Ver, por ejemplo, Mario Esteban y Miguel Otero (2020), “Washington’s War on Huawei is Causing Angst in Madrid”, *Foreign Policy*, 20/II/2020.

62 Mario Esteban (2023), “Tres claves del viaje de Pedro Sánchez a China”, Real Instituto Elcano, 03/IV/2023.

España;⁶³ afectaría en mayor o menor medida a casi toda Europa, sobre todo a Alemania, si bien ésta última también ha ido adaptando su posición recientemente y virando hacia una posición más crítica respecto al gigante asiático.⁶⁴

España debe iniciar una reflexión estratégica profunda que contribuya a definir una posición y un relato público claro sobre cómo abordar el desafío chino. En primer lugar, porque un diagnóstico sobrio del desafío chino contribuirá a reducir la vulnerabilidad de España ante posibles interrupciones en el abastecimiento de ciertos bienes o materiales críticos.⁶⁵ Y en segundo lugar, porque la claridad y credibilidad de España en relación con el desafío estratégico chino es condición necesaria –si bien no suficiente– para conseguir su aspiración a ejercer de punta de lanza en la batalla occidental y europea por el sur global.

A la hora de fijar una posición y relato público español sobre China, cabe tener en cuenta al menos dos tipos de consideraciones. Las primeras estarían relacionadas con la necesidad de articular un diagnóstico claro de hacia dónde va China, así como de la naturaleza y posible evolución de la relación entre China y Occidente, por un lado, y China y Europa por el otro (en tanto que principales referentes de la acción exterior española). Aquí, el atractivo que tienen en España relatos como que “no hay desglobalización y las relaciones internacionales seguirán marcadas por una fuerte interdependencia económica en los próximos años” o “la cooperación de China a la hora de afrontar desafíos globales” (como, por ejemplo, el cambio climático) parecerían contribuir a embrollar la percepción que hay de China en nuestro país y darían fuerza o esperanza a la expectativa de que el péndulo cooperación-rivalidad gire pronto hacia la primera. Esto, a su vez, acarrea el riesgo de ralentizar los actuales esfuerzos por reducir el riesgo a las interrupciones en el abastecimiento de bienes económicos críticos.

Aun sin negar la mayor, ni cuestionar la posible relevancia de la interdependencia económica⁶⁶ e incluso la utilidad de cooperar con China frente a desafíos transnacionales como el cambio climático, cabría resaltar que esos hechos no “cancelan” la condición de China de rival geopolítico o estratégico de Occidente, no digamos ya de EEUU. Buen ejemplo de ello es la fuerte interdependencia (no sólo económica, sino también cultural) entre la Alemania *Bismarckiana* y el Reino Unido victoriano en las últimas décadas del siglo XIX y la primera del siglo XX, desafiando las expectativas de aquellos como el historiador británico Norman Angell, que afirmaba que “el coste económico de la guerra sería tan grande que nadie podría esperar beneficiarse de empezar una guerra cuyas consecuencias serían tan catastróficas”.⁶⁷

63 Para una identificación de España con el “mercantilismo acomodaticio”, ver John Fox y François Godement (2019), “A Power Audit of EU-China Relations”, European Council on Foreign Relations, abril; François Godement y Abigaël Vasselier (2017), “China at the Gates: A New Power Audit of EU-China relations”, European Council on Foreign Relations, diciembre.

64 Janka Oertel (2023), “The end of Germany’s China Illusion”, European Council on Foreign Relations, 15/IX/2023.

65 Lucía Salinas Conte (2021), “La dependencia de China en las cadenas de suministro españolas”, Real Instituto Elcano, 30/XI/2021. El reciente informe coordinado por la Presidencia del Gobierno sobre cómo reforzar la resiliencia y autonomía europea constituye un paso positivo en este sentido, al resaltar la importancia de la seguridad de abastecimiento en áreas críticas como la salud, la energía, la digitalización o la alimentación. Ver Spanish Presidency of the Council of the EU (2023), “Resilient EU 2030”, 15/IX/2023.

66 Si bien es cierto que los intercambios comerciales entre China y Occidente se mantienen elevados, se aprecian a la vez importantes dinámicas de desacoplamiento en el ámbito de las inversiones mutuas, sobre todo en alta tecnología. Ver, por ejemplo, Chris Miller (2022), *Chip War: The Fight for the World’s Most Critical Technology*, Scribner, New York City, NY.

67 Norman Angell (1909), *The Great Illusion: A Study of the Relation of Military Power in Nations to their Economic and Social Advantage*, McClelland and Goodchild Policies, Toronto.

La interdependencia, por tanto, no frenó la confrontación geopolítica y, en última instancia, militar, entre Alemania y el Reino Unido, e incluso pudo haberla acelerado.⁶⁸

Así mismo, cualquier estrategia global efectiva frente al cambio climático, la lucha contra las pandemias u otros desafíos de índole transnacional, requerirían ajustes económicos y políticos de calado, lo cual, especialmente en un contexto de creciente rivalidad geopolítica, llevaría a las partes a preocuparse por quién sale más beneficiado o perjudicado.⁶⁹ En este sentido, los temores europeos a depender de China para el suministro de fuentes de energía “limpias” o las recientes denuncias de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, a China por los subsidios a coches eléctricos, ilustran la imposibilidad de aislar la lucha contra el cambio climático de consideraciones económicas y políticas.⁷⁰ España debe por tanto reflexionar sobre cómo reconciliar su compromiso de avanzar en energías renovables o digitalización sin caer en la dependencia de Pekín, lo cual requiere un análisis detallado sobre qué inversiones chinas interesan y cuáles no.

Si bien la interdependencia económica y el diálogo con potencias revisionistas sin duda seguirán formando parte del “inmobiliario” de las relaciones internacionales, no parece que vayan a frenar –no digamos ya revertir– a corto o medio plazo la percepción de China como rival estratégico, fuertemente arraigada en EEUU, cada vez más extendida entre las potencias principales europeas y cada vez más presente en las estrategias o conceptos de seguridad de la OTAN y la UE.

Otro punto importante a tener en cuenta para España es que la batalla que EEUU y China están librando por Europa la está ganando EEUU.⁷¹ Por alineamiento de valores, pero también porque la infraestructura de influencia y “palancas” que tiene EEUU en Europa es muy superior a la de China, como ilustra tan claramente el éxito de la Administración Trump a la hora de influenciar las posiciones de la mayoría de países de Europa central y del este frente a Huawei a pesar de las presiones económicas y políticas chinas.⁷² Ante esta evidencia, y teniendo en cuenta el papel de referencia que ejercen la relación transatlántica y Europa para la acción exterior española, el mero pragmatismo empujaría a España a articular un relato público claro sobre el desafío que China representa para el orden internacional abierto y para la comunidad euro-atlántica.

El segundo tipo de consideración está relacionada con los valores e intereses. China ha venido capitalizando geopolíticamente los agravios del llamado “sur global”, explotando sentimientos de injusticia histórica relacionados con el colonialismo, la esclavitud, la pobreza

68 Para un análisis sobre la interacción entre factores económicos y estratégicos en las relaciones entre Alemania y el Reino Unido en la primera mitad del siglo XX, véase, por ejemplo, David Calleo (2009), *The German Problem Reconsidered: Germany and the World Order, 1870 to the Present*, Cambridge University Press, Cambridge.

69 Ver, por ejemplo, Andrew S. Erickson y Gabriel Collins (2021), “Competition with China Can Save the Planet”, *Foreign Affairs*, mayo/junio.

70 Ver, respectivamente, Alexander Brown (2022), “Net-zero Europe risks a heavy dependence on China”, *Mercator Institute of China Studies*, 31/X/2022.; “EU risks trade war with China over electric vehicles”, *Político*, 13/IX/2023.

71 Ver, por ejemplo, Mario Esteban y Miguel Otero Iglesias (coords.) (2020), “Europe in the Face of US-China Rivalry”, Real Instituto Elcano, enero.

72 “Trump Turning More Countries in Europe Against Huawei”, *Foreign Policy*, 27/IX/2020.

endémica u otras vulnerabilidades.⁷³ Si bien los destinatarios principales de esta estrategia narrativa china serían, principalmente y en un primer lugar, EEUU y “Occidente”, el relato global anti-agravios chino no sólo abarca a Europa, sino que además afecta a España particularmente. De especial relevancia es el hecho de que el repunte del indigenismo en América Latina ha afectado negativamente a la imagen de España e incluso a las relaciones con algunos de sus socios de referencia en la región.⁷⁴

La explotación y promoción por parte de China del relato del agravio histórico frente al sur global enlaza además con la oferta de “no injerencia” que presenta Pekín y con su denuncia de nuevas formas de paternalismo occidental, como por ejemplo vincular la inversión y la ayuda al desarrollo a una mejora de la gobernanza económica y política.⁷⁵ El modelo chino y la experiencia en zonas como América Latina o África desafiaría por tanto de forma directa el modelo y los intereses españoles en esas regiones prioritarias. En primer lugar, porque España ha vinculado su inversión económica y en desarrollo en América Latina o África a avances en la gobernanza económica y política en esas regiones, mientras que China ofrecería un modelo alternativo en el que inversiones, préstamos y desarrollo no estarían vinculados a una mejor gobernanza e incluso podrían reproducir las tendencias de corrupción en algunos países. Esto acarrea el doble problema de traer inestabilidad a la región y desafiar frontalmente un modelo que España ha promocionado e intentado exportar a la política exterior europea. En segundo lugar, el fuerte desembarco chino ha desplazado la posición española en estas regiones y, quizás, especialmente en América Latina.⁷⁶ Ambos temas están relacionados y constituyen un claro ejemplo de cómo, lejos de ser algo etéreo, el desafío chino es algo que España y sus empresas experimentan en sus propias carnes y que acarrea claros costes político-estratégicos y económicos.

Si el ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, José Manuel Albares, habla de América Latina como la región más “euro-compatible” del mundo,⁷⁷ el modelo chino amenazaría esa “euro-compatibilidad”. Algo parecido ocurriría en relación con África, otra región prioritaria para España –más aún para la UE– donde el empuje chino desafiaría la posición económica y el modelo de relaciones europeo y español. España debe reconocer explícitamente esa amenaza estratégica y promover políticas que contribuyan a contrarrestarla, tanto en el seno de la UE como en un ámbito transatlántico. Esto acarrearía el triple beneficio de i) resaltar el papel de España en tanto que puente entre Europa, América y África; ii) contribuir a reforzar el interés europeo y transatlántico en América Latina y África; y iii) contrarrestar un desafío concreto para los intereses políticos y económicos de España.

73 Hoang Thi Tha (2023), “China’s grievances with the West are heard by the Global South”, *Nikkei Asia*, 09/VII/2023.

74 Ver Carlos Malamud (2008), “Los riesgos de España frente a los bicentenarios: populismos, nacionalismos e indigenismos”, Real Instituto Elcano, 16/VII/2008; Carlos Malamud y Rogelio Núñez (2022), “La Cumbre de las Américas y América Latina en el nuevo escenario geopolítico”, Real Instituto Elcano, 03/VI/2022.

75 Sobre este debate ver, por ejemplo, Iliana Olivé y María Santillán O’Shea (2023), “Ayuda al desarrollo, influencia y gobernanza. Una hoja de ruta”, Real Instituto Elcano, 09/III/2023.

76 Para un análisis exhaustivo, ver Carlos Malamud, José Juan Ruiz y Ernesto Talvi (eds.) (2023), ¿Por qué Importa América Latina”, Real Instituto Elcano, junio.

77 José Manuel Albares (2023): «Los gobiernos y ministros pasan, pero no los lazos entre Europa y Latinoamérica», *Euractiv*, 13/VII/2023.

4 Conclusiones

La guerra en Ucrania resalta la centralidad del uso de la fuerza en las relaciones internacionales (y europeas) y también la idea de que las interacciones económicas están cada vez más entrelazadas con la seguridad y la rivalidad geopolítica. Nos adentramos pues en un contexto internacional caracterizado por un repunte de la gramática del poder y la importancia de la rivalidad interestatal, en el que la necesidad de abordar los desafíos planteados por Rusia y China a los niveles regional y global del orden internacional respectivamente, pasarían a desempeñar un papel estructurador en la política exterior y de seguridad europea y en las relaciones transatlánticas. Así mismo, asistimos a la creciente asertividad de potencias regionales (como Brasil y la India), que rechazan alinearse en la rivalidad entre Occidente con China o Rusia, y al cuestionamiento del orden internacional surgido tras la Segunda Guerra Mundial en buena parte del sur global.

Ante este contexto, España aspira a ejercer de punta de lanza en la batalla europea y occidental por el sur global. Esto requiere interiorizar la centralidad de la competición interestatal en las relaciones internacionales contemporáneas, lo cual emplazaría a España a reconocer las lógicas del poder y el interés propio como principal marco de referencia en su política exterior y de seguridad, y a trascender la concepción predominantemente normativa y legalista que ha caracterizado la acción exterior española en las últimas décadas. A su vez, el actual giro competitivo y geopolítico en el contexto internacional y europeo, incentivaría a España tanto a tomarse más en serio el instrumento militar como a alinear políticas económicas y prioridades estratégicas.

Dado el carácter estructurador que los desafíos ruso y chino han pasado a desempeñar en el debate europeo y transatlántico, España debe desarrollar un concepto estratégico propio y un relato público claro sobre cómo abordar dichos desafíos con el fin de ganar credibilidad estratégica como para atraer la atención europea y transatlántica a las prioridades específicas españolas. Concretamente, España debería resaltar la importancia de regiones como el vecindario sur o América Latina en el contexto de los desafíos ruso y chino, evitando a la vez caer en la trampa de mirar al sur o a América Latina exclusivamente a través del prisma de la rivalidad estratégica con Rusia o China. España aspiraría a liderar en Europa y Occidente la “batalla por el sur global”, contrarrestando el relato anti-agravios chino y reformulando la relación con África y América Latina en torno a áreas de interés común y especial importancia para esas regiones, más allá de intentar cooptarlas sólo cuando sirva a un interés concreto occidental (como en el caso de Ucrania).

Patronato

 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN	 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE DEFENSA
 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL	 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE



ACERINOX AIRBUS BANCO DE ESPAÑA Eurosistema BBVA
CaixaBank CEPSA enagas endesa EM&E
IBERDROLA IBM INDITEX INSUDPHARMA MADRID
MUTUA MADRILEÑA Naturgy oesia PROSEGUR renfe
REPSOL Santander Solaria tecna:a
Telefonía

Socios protectores



acciona amazon Cofibanco BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA El Corte Inglés Google

Socios colaboradores



Accuracy aena aws Sabadell cesce Seguros de tu éxito
Deloitte. European Climate Foundation IBERIA MAPFRE Microsoft



Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid (Spain)
www.realinstitutoelcano.org

