

La Brújula Estratégica: para proporcionar más seguridad que defensa a la UE

Félix Arteaga | Investigador principal, Real Instituto Elcano

La UE siempre ha tenido como objetivo de su acción exterior proporcionar seguridad en su entorno estratégico, un objetivo que se amplió a la protección de sus ciudadanos en la Estrategia Global de la Política Exterior y de Seguridad de 2016, complementando la protección que se ofrece a éstos en el interior mediante las estrategias para la Unión de Seguridad de la UE.

En 2020 el Consejo Europeo decidió elaborar un concepto estratégico –denominado como “brújula” para diferenciarse de los de la OTAN– que orientara el desarrollo de los componentes de seguridad y defensa durante los próximos 10 años. La Brújula, como todos los documentos estratégicos de la UE, tenía que plantear soluciones a las carencias demostradas en la práctica y proponer el nivel de ambición para el futuro y, además, ponerse en práctica de forma ejecutiva para no perder el impulso del proceso de reflexión.

La Brújula Estratégica (*Strategic Compass*) de la UE aprobada en marzo de 2022 ha respondido bien a los objetivos previstos, reforzando los instrumentos y recursos que existían y añadiendo otros nuevos que se precisan para proporcionar seguridad, tal y como ha señalado el alto representante Josep Borrell. Sin embargo, sus últimos borradores se han visto afectados por una nueva invasión militar rusa en Ucrania que ha puesto en peligro la seguridad europea y obligado a sus instituciones y representantes a utilizar un tono más asertivo –“lenguaje de poder”– frente a la Federación Rusa. El Consejo, la Comisión y el alto representante han elevado el protagonismo europeo adoptando sanciones económicas, enviando armamento a Ucrania y abriendo sus fronteras a los refugiados, generando la expectativa de un inminente salto cualitativo en la política de seguridad y defensa de la UE (el “momento decisivo es ahora” según la Brújula).

Sin embargo, y aunque el análisis de amenazas de la Brújula recoge fielmente la situación de confrontación geopolítica y riesgos militares que se vive en Europa, mantiene el objetivo de proporcionar seguridad sin entrar en el de proporcionar defensa (el término “disuasión” ni siquiera figura en el texto). Es cierto que bastantes de las medidas propuestas pueden fortalecer esa defensa, pero lo harán a través de los Estados miembros o de la OTAN, pero no de la UE contra la expectativa creada por la asertividad de sus representantes en las últimas semanas o los relatos sobre la autonomía estratégica y el ejército europeo de los últimos meses.

Expectativas aparte, las medidas aprobadas permiten a la UE –de llevarse a cabo– contar con un instrumento afinado para la gestión de crisis. Se busca agilizar el proceso de decisiones y la generación de fuerzas, así como contar con los multiplicadores

estratégicos necesarios. Destaca por su novedad la realización de ejercicios militares conjuntos y la aprobación de fondos para la movilidad militar, unos fondos que se habían recortado previamente a pesar de su necesidad para reforzar el flanco oriental europeo. Es menos significativa la creación de la Capacidad de Despliegue Rápido de la UE porque no se trata de algo novedoso, sino de un poco más

de lo mismo. Esta Capacidad se compondrá de los actuales *Battle Groups* y sus elementos de apoyo, unos 1.500 efectivos, junto a otras unidades y apoyos nacionales hasta alcanzar los 5.000. Sin embargo, y al igual que los precedentes anteriores, la rapidez del despliegue de estas unidades no depende de las estructuras de fuerza, sino de la voluntad de empleo de los Estados miembros, algo que ha faltado hasta la fecha. Si esto cambia, la UE contaría con mayor credibilidad como gestor internacional de crisis, aunque su capacidad de mando y control de la Capacidad Militar de Planificación y Ejecución (MPCC) no estaría disponible hasta 2025 y su enfoque integrado (*comprehensive approach*) todavía precisa desarrollo.

“(…) las medidas aprobadas permiten a la UE –de llevarse a cabo– contar con un instrumento afinado para la gestión de crisis”

La Brújula encuentra muchas más posibilidades de desarrollo en el campo de la seguridad, donde la UE contribuye a la resiliencia de los Estados miembros y a la protección de sus ciudadanos frente a las actuaciones híbridas, los ciberataques y la desinformación procedentes del extranjero, junto con otras políticas de la Unión de Seguridad. En este espacio exterior-interior de la seguridad, la UE puede progresar deprisa porque la Brújula no se va a encontrar con resistencias tan ligadas al núcleo duro de la soberanía nacional como ocurre en defensa. Del mismo modo, y en el campo de los partenariados, la Brújula abre el juego desde el campo multilateral ya conocido: Naciones Unidas, OTAN, OSCE y organizaciones regionales de seguridad al más novedoso de los acuerdos bilaterales (Reino Unido, Noruega, Canadá, Noruega y Turquía entre la vecindad de siempre y la de Japón, Corea del Sur y la India en la nueva vecindad de Asia-Pacífico).

La Brújula no podía dejar de mejorar el acervo industrial de la defensa, donde la Comisión Europea viene impulsando la cooperación europea con sus fondos (*European Defence Fund*), la coordinación de los planeamientos y capacidades (CARDS y CDP y PESCO). En un nuevo paquete de medidas de febrero de 2022, la Comisión se propone potenciar la innovación y reducir sus dependencias estratégicas. Las medidas pretenden incentivar la investigación, desarrollo, adquisición y operación conjunta de capacidades estratégicas críticas para la proyección de la seguridad y la defensa mediante exenciones fiscales, acuerdos de exportación y acceso del sector a la financiación privada. Este paquete, tras el que se encuentran las ideas de crear cadenas europeas de suministro y fomentar las sinergias entre los sectores industriales de defensa, civil, seguridad y espacio podría convertirse en una política europea de industrialización si la Comisión aprovecha el mandato de los Estados miembros en la Declaración de Versalles de marzo de 2022 para presentar una nueva propuesta en mayo de 2022. En una situación en la que los Estados miembros admiten la necesidad de aumentar sus presupuestos de seguridad y defensa, la inversión en tecnologías disruptivas e innovadoras podría aportar un impulso extraordinario a la alicaída base industrial y

tecnológica europea –y no sólo a la defensa– por la naturaleza dual, civil y militar, de esas tecnologías.

Las estrategias como la Brújula son una condición necesaria, pero no suficiente, para la transformación de la seguridad y la defensa europea. Son necesarias en cuanto aportan las directrices de actuación, pero para ser suficientes precisan que los Estados miembros aprovechen su potencial transformador. En el contexto geopolítico actual están desapareciendo algunos de los tabúes que han postergado su crecimiento en el pasado. A la percepción de peligro, riesgos y amenazas como los que se constatan en la Brújula, se unen cambios tectónicos en la cultura estratégica de países como Alemania, España y otros países neutrales. El anunciado Consejo extraordinario en vísperas de la Cumbre de la OTAN en Madrid, anunciado por el presidente francés, Emmanuel Macron, en su discurso de Versalles podría aprovechar los cambios estructurales para avanzar en la seguridad y la defensa europea. Como dice la Brújula: el momento decisivo es ahora.

“Las estrategias como la Brújula son una condición necesaria, pero no suficiente, para la transformación de la seguridad y la defensa europea.”
