

Capítulo sexto

La brújula estratégica de la Unión Europea y el concepto estratégico de la OTAN: ¿las dos caras de una misma moneda?

Manuel Selas González

Resumen

El cambio del paradigma de seguridad internacional ha impulsado numerosos ejercicios de redefinición de estrategias nacionales de seguridad en los últimos años. En el marco europeo han venido a coincidir en el tiempo dos ejercicios de redefinición multilateral de estrategias, que son fruto de las iniciativas que en ambas organizaciones tratan de responder a las amenazas y desafíos de ese nuevo paradigma: el que lleva a cabo la Organización del Tratado del Atlántico Norte y el que realiza la Unión Europea.

La simultaneidad de ambos procesos ofrece una extraordinaria oportunidad para afianzar el alineamiento y la coordinación de ambas organizaciones. Nada puede ayudar más a un desarrollo armónico de la defensa europea que seguir líneas estratégicas coordinadas con las de la Alianza, en el convencimiento de que una Europa más fuerte en defensa refuerza la OTAN y viceversa. Desde este punto de vista, al menos para los aliados que son también Estados miembros de la UE, se podría decir que brújula y concepto son en cierto modo caras de una misma moneda, la de la seguridad y la defensa europea.

Palabras clave

Brújula, concepto, alineamiento, simultaneidad, armónico.

Introducción. Un nuevo contexto de seguridad, nuevas respuestas

Afrontamos un cambio de ciclo en las relaciones internacionales caracterizado, entre otros elementos, por el cuestionamiento de la arquitectura de seguridad convencional desarrollada tras el final de la Guerra Fría, que viene a sumarse a la acción de los actores no estatales, notablemente las redes terroristas transnacionales, protagonistas destacados de la inestabilidad internacional en el periodo inmediatamente anterior al actual.

Este cambio, en el que tiene un marcado protagonismo la aspiración de Rusia de recuperar la esfera de seguridad soviética —en su vecindad cercana pero también en otros escenarios como el Mediterráneo y el Sahel— y la emergencia de China como actor global —más allá de su potencia económica— ha acelerado la competición geoestratégica a todos los niveles y obligado al resto de actores a buscar la vía para hacerle frente, en particular, a los Estados Unidos y sus aliados europeos y orientales.

Se ha hecho necesario volver a la tarea de analizar el contexto de seguridad, las potenciales amenazas, los posibles apoyos, las prioridades, los objetivos, las líneas de acción, los instrumentos, o lo que es lo mismo, a definir una estrategia, entendida como el procedimiento a través del cual se adoptan las decisiones ante un escenario determinado con la finalidad de conseguir uno o varios objetivos. La estrategia no es finalmente más que la conexión que existe entre los objetivos últimos y las acciones que se han de poner en práctica para llegar a dicho objetivo, en definitiva, un plan a través del cual se intenta conseguir una meta, pudiendo ser aplicado a diversos ámbitos, sea militar, político o económico.

El cambio del paradigma de seguridad antes mencionado ha impulsado numerosos ejercicios de redefinición de estrategias nacionales de seguridad en los últimos años (el más reciente ejemplo es la del Reino Unido¹), ejercicios que, en el caso de actores globales como los EE. UU., tienen importantísimas repercusiones a nivel colectivo.

Dos ejercicios de redefinición multilateral de estrategias han venido a coincidir en el tiempo: el que lleva a cabo la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el que realiza la Unión

¹ Global Britain in a Competitive Age: the Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy. (16/3/2021).

Europea (UE), fruto de las iniciativas que en ambas organizaciones tratan de responder a las amenazas y desafíos de ese nuevo paradigma. ¿Son ambos ejercicios distintas caras de una misma moneda, o existen diferencias que los convierten en iniciativas independientes, a pesar de contar con protagonistas comunes? Veamos cuáles son sus elementos esenciales para tratar de responder a este interrogante.

Orígenes

El concepto estratégico

En el caso de la OTAN, el concepto estratégico es un documento consolidado en la práctica de la organización, aunque ha ido evolucionando en el tiempo, pudiendo distinguirse tres periodos²:

- Desde 1949 hasta 1968, se elaboraron cuatro conceptos estratégicos, de consumo interno de la organización, complementados con los conocidos como Informe de los tres de 1956 y el Informe Harmel en 1967.
- En el periodo inmediatamente posterior a la Guerra Fría, se publicaron dos conceptos estratégicos no clasificados, los de 1991 y 1999, que respondieron al enorme cambio que, a nivel global pero especialmente en el contexto europeo, supuso la desaparición del bloque soviético por una parte (posibilitando la ampliación de la OTAN hacia el este) y de la propia URSS por otro (con el establecimiento de la Federación Rusa como sucesora y nuevos Estados al este, al oeste y al sur).
- Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra Estados Unidos pusieron en primer plano la amenaza del terrorismo y las armas de destrucción masiva. La OTAN se sometió a importantes reformas internas para adaptar las estructuras y capacidades militares a fin de equipar a los miembros para nuevas tareas, como la misión en Afganistán, pero también las políticas, profundizando y ampliando sus partenariados. Estos cambios acaban reflejándose en el actual concepto vigente, aprobado en la Cumbre de Lisboa en noviembre de 2010.

La redacción y aprobación del concepto de Lisboa vino precedida del trabajo y las recomendaciones de un *grupo de expertos*, seleccionado por los aliados y presidido por la ex secretaria de

² https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_56626.htm

Estado de los EE. UU., Madeleine Allbright. También en esta ocasión —aunque en los pasillos de la sede de la OTAN en Bruselas había habido ciertamente ya comentarios al respecto— es en las recomendaciones del grupo de expertos lanzado tras la reunión de líderes de Londres (diciembre de 2019) donde se señala abiertamente que³ «la OTAN debe actualizar el concepto estratégico de 2010».

El grupo, copresidido por el ex ministro de Defensa alemán Thomas Mazière y el ex subsecretario de Estado norteamericano para Asuntos Europeos y Euroasiáticos Wes Mitchell, apuntaba que los cambios acaecidos desde 2010 impedían que el concepto vigente fuera una base adecuada para responder al entorno geopolítico actual y no tener un concepto estratégico actualizado afecta sensiblemente a la capacidad de anticipar las principales amenazas, aumentando paralelamente los riesgos de desacuerdo o improvisación en tiempos de crisis.

La recomendación fue recogida por el secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, en su *Iniciativa OTAN2030* para la adaptación política de la Alianza⁴, aprobada finalmente en la cumbre de la Alianza de junio de 2021 en Bruselas⁵, con una sucinta invitación de los aliados al secretario general a «liderar el proceso para desarrollar el próximo concepto estratégico, que será negociado y acordado por el Consejo en sesión permanente y respaldado por los líderes de la OTAN en la próxima cumbre», en referencia a la de Madrid de 2022.

La brújula estratégica

La política europea de seguridad y defensa, que incide en un ámbito de excepcional sensibilidad para los Estados miembros, ha estado siempre condicionada por su carácter intergubernamental, por la regla del consenso y la financiación extra presupuestaria que la acompaña.

Su avance ha sido mucho más lento y limitado que el resto de políticas de la Unión, incluso se podría decir que el de la propia Política Exterior y de Seguridad Común, PESC, en la que se incardina

³ NATO 2030: United for a New Era. (25/11/2020). Analysis and Recommendations of the Reflection Group appointed by the NATO Secretary General.

⁴ Food for Thought Paper: NATO 2030 – A Transatlantic Agenda for the Future. (11/2/2021). Unclassified PO(2021)0053.

⁵ NATO Brussels Summit Communiqué. (14/6/2021). Para 6.h.

(primero como Política Exterior de Seguridad y Defensa, PESD, y actualmente como Política Común de Seguridad y Defensa, PCSD). Los antecedentes del actual ejercicio de la brújula estratégica se encuentran en las estrategias de seguridad elaboradas por la UE en las dos primeras décadas del s. XXI:

- La primera de ellas, la *Estrategia europea de seguridad de 2003* («Una Europa segura en un mundo mejor»), impulsada por el entonces secretario general del Consejo de la UE y alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, (*Mr. PESC*) Javier Solana, aparece en un contexto de profunda división entre Estados miembros sobre la guerra de Irak y en puertas de la mayor ampliación de la historia de la organización. Fue un primer intento de abordar de manera integral el rol de la UE como actor global de seguridad, aunque esencialmente conceptual y sin adjudicar medidas concretas a adoptar.
- La segunda, la *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea de 2016* («Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte»), promovida por la alta representante y vicepresidenta de la Comisión (ARVP) Federica Mogherini, establece prioridades de la acción exterior en el que destacan nítidamente los aspectos de seguridad, revelando una clara evolución respecto al texto de 2003, «un salto cualitativo importante en lo que se espera de un documento estratégico, comenzando por la utilización de un lenguaje más preciso en materia de seguridad y defensa, seguido de la importancia otorgada a la autonomía estratégica y la adquisición de capacidades militares, y terminando por la voluntad de implicación en los procesos de resolución de conflictos y gestión de crisis internacionales»⁶.

A la estrategia de 2016 se adjuntó un *Plan de implementación en seguridad y defensa* que propuso un *nivel de ambición* y un listado de medidas concretas (trece) para lograrlo *de manera creíble*⁷, en conjunción con el Plan de acción para la defensa europea (EDAP) de la Comisión Europea, marcando tres prioridades estratégicas: responder a los conflictos y crisis externas, reforzar las capacidades de los socios y proteger a la Unión y a sus ciudadanos.

⁶ Alaminos Hervás, M.ª Á. (27/11/2018). Las estrategias de seguridad de la UE (2003-2016): contexto político, cambios esenciales y evolución de las prioridades políticas europeas relativas a África en materia de seguridad. *Comillas Journal of International Relations* n.º 13.

⁷ Implementation Plan on Security and Defence. (14/11/2016). Note 14392/16 from the ARVP to the Council of the European Union.

En desarrollo de este plan, y con el acicate añadido de la inminente salida del Reino Unido de la UE —país que venía bloqueando sistemáticamente el avance de la PCSD— se ponen en marcha numerosas iniciativas ligadas a cumplir con ese «nivel de ambición», como la cooperación estructurada permanente (PESCO), la revisión coordinada de la defensa (CARD), el fondo europeo de defensa o el pacto por la PCSD civil (*Civilian Compact*), básicamente ligadas al desarrollo de las capacidades necesarias para lograr la autonomía estratégica de la UE.

Es en este contexto cuando, en el marco de un taller dedicado a la *coherencia entre las iniciativas de defensa de la UE* en septiembre de 2019, Alemania presenta una propuesta que denominó *Strategic Compass*, brújula estratégica, con el objetivo de mejorar las sinergias de las diferentes iniciativas y cumplir con el nivel de ambición de la UE en el área de seguridad y defensa, ubicándose jerárquicamente justo debajo de la *Estrategia Global de Seguridad de 2016*.

Se trataba de «operacionalizar» el nivel de ambición establecido por esta, ya que entre el nivel del Plan de implementación y el nivel técnico de resultados de las distintas iniciativas e instrumentos habría un vacío a cubrir, del que se ocuparían los Estados miembros (frente a la responsabilidad del SEAE y la Comisión en el Plan de implementación y el EDAP).

El debate interno de la propuesta alemana condujo a la aprobación, en el Consejo informal de asuntos generales de ministros de Defensa de junio de 2020, «del inicio del trabajo hacia la adopción de una brújula estratégica en 2022», partiendo de un análisis del contexto de seguridad, estabilidad y priorice los objetivos de la UE en materia de seguridad y defensa, proponiendo medidas concretas para hacer frente a los desafíos y amenazas identificados, desarrollando las capacidades para ellos y apoyándose en los socios cuando sea necesario.

Objetivos - contenido

El concepto estratégico

El concepto estratégico de la OTAN, un documento con más de setenta años de historia, «describe el propósito y la naturaleza perdurables de la Alianza, sus tareas fundamentales de seguridad y los desafíos y oportunidades que enfrenta en un entorno

de seguridad cambiante. También especifica los elementos del enfoque de seguridad de la Alianza y proporciona directrices para su adaptación política y militar»⁸. La propia organización pues no señala objetivos concretos sino que apunta cuál es su contenido, es decir, se trata básicamente de una declaración de lo que debe guiar la acción de la Alianza, de lo que debería hacer, en términos suficientemente flexibles. Existe sin embargo un segundo objetivo, íntimamente ligado al principal, que es mostrar al resto de la comunidad internacional cómo ve la OTAN el contexto de seguridad y cuál será la línea de acción de la organización para el siguiente periodo.

En el actual concepto estratégico de la organización, el de Lisboa 2010, esa relación objetivos-contenido se concreta en un breve análisis de las amenazas del entorno y el establecimiento de las tareas fundamentales (*core tasks*) de la Alianza: seguridad colectiva, gestión de crisis y seguridad cooperativa (partenariados). El resto del documento, a excepción del apartado referido a la adaptación y reforma de la Alianza, se dedica a desarrollar esas tareas fundamentales, como la disuasión y defensa asociada a la seguridad colectiva (incluyendo capacidades y el tema nuclear), los mecanismos de gestión de crisis (con propuestas de medidas a desarrollar) y las relaciones más destacadas en materia de partenariados (respecto a socios clave como la UE o la ONU, la «política de puertas abiertas»).

La brújula estratégica

Las conclusiones del Consejo de junio de 2020⁹ describen cuatro objetivos para el documento:

- Primero, debe *mejorar y guiar* la implementación del nivel ambición esbozada en el Plan de implementación acordado en el contexto de la *Estrategia Global de Seguridad de 2016*.
- En segundo, «podría contribuir aún más a desarrollar la cultura europea de seguridad y defensa».
- En tercer lugar, «definirá las orientaciones políticas, metas y objetivos específicos en áreas como gestión de crisis, resiliencia, desarrollo de capacidades y asociaciones».

⁸ https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_56626.htm

⁹ Council Conclusions on Security and Defence. (17/6/2020). Note by the General Secretariat of the Council 8910.

- Finalmente, debe «proporcionar una orientación coherente» a las iniciativas de seguridad y defensa de la UE que han surgido desde 2016.

El ARVP Josep Borrell utilizó términos quizás mucho más explícitos en la declaración que remitió a la prensa el 12 de noviembre de 2021¹⁰, momento en que los Estados miembros recibieron el primer borrador del documento para su discusión en el Consejo en formato «jumbo» apenas tres días después: «La brújula estratégica está diseñada para responder a tres preguntas, ¿a qué retos y amenazas nos enfrentamos?, ¿cómo podemos agrupar mejor nuestros activos y gestionarlos eficazmente?, ¿y cuál es la mejor manera de proyectar la influencia de Europa como actor regional y global?».

El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) propuso el traslado de estos objetivos al texto de la brújula a través de un *documento de alcance* (*scoping paper*) distribuido en febrero de 2021¹¹ que plantea implícitamente una propuesta de contenido: un capítulo inicial con el análisis de desafíos y amenazas y que incluya principios y valores que guíen la acción y una segunda parte que debería describir qué es lo que, a la luz del análisis, debe hacer la UE en materia de gestión de crisis (primer *cesto*) y de resiliencia (segundo *cesto*), qué capacidades se necesitarán (tercer *cesto*) y cómo reforzar el apoyo y cooperación de la UE con sus socios (cuarto *cesto*).

El *scoping paper*, tras apuntar la estructura, recoge exhaustivamente, *cesto a cesto*, una propuesta de objetivos generales de la UE en cada uno de ellos (un total de catorce) acogiendo tanto las iniciativas ya en curso en dichos ámbitos —como PESCO y el Compact civil en el «cesto» de capacidades— como otras de potencial planteamiento.

Proceso

El concepto estratégico

La OTAN no ha codificado un procedimiento para la redacción de este tipo de documentos; de acuerdo con el mandato librado por

¹⁰ Una brújula estratégica para Europa. <https://www.project-syndicate.org/commentary/eu-strategic-compass-by-josep-borrell-2021-11/spanish>

¹¹ Scoping Paper: Preparation of the Strategic Compass. (8/2/2021). Note from EEAS to Delegations 5986. Document partially accesible to the public 21/5/2021.

los aliados en la pasada Cumbre de Bruselas, es el secretario general de la organización el encargado de liderar el proceso de elaboración, y por tanto este tiene un margen importante de decisión. Con toda seguridad, las consultas por su parte con los aliados comenzaron inmediatamente después de la citada cumbre, con el objetivo de constatar los elementos de consenso y de controversia entre los Estados miembros cara a conformar su propuesta.

En esta ocasión, de un modo similar a cómo gestionó su *Iniciativa OTAN2030*, el secretario general Stoltenberg ha decidido trasladar a las audiencias de los Estados miembros (y también, como no, al resto de actores del ámbito de la seguridad y la defensa) el debate sobre el concepto estratégico a través de la celebración de una serie de seminarios, bajo el lema «Towards NATO's Strategic Concept», sobre elementos que se consideran fundamentales en esta reflexión.

Para los seminarios, que combinan un formato restringido para los aliados con el componente de diplomacia pública, se han elegido como temas la disuasión y la defensa, la estabilidad internacional y la defensa del orden basado en normas, los desafíos del futuro (nuevas tecnologías) y los partenariados.

Siguiendo el modelo OTAN 2030, es probable que el Secretariado Internacional de la OTAN organice otros eventos de diplomacia pública relativos al concepto, con horizonte en la Cumbre de Madrid 2022. No es desdeñable el aporte que este tipo de acciones puedan aportar al proceso, especialmente los que provengan de organizaciones públicas de los Estados aliados, como la Asamblea Parlamentaria de la OTAN o centros reconocidos de pensamiento en el ámbito de la diplomacia y la defensa. No obstante, lo definitivo serán las negociaciones que, en el segundo semestre de 2022, tengan lugar en el seno del Consejo Atlántico cara a la adopción de un texto final a presentar en junio en Madrid.

La brújula estratégica

De acuerdo con el cronograma establecido tras las Conclusiones del Consejo de junio de 2020¹², el proceso se inició con la elaboración de un análisis de riesgos y amenazas *360 grados* a cargo del SIAC, el «Single Intelligence Analysis Capacity», compuesto por el Centro de Inteligencia de la UE (INTCEN) y la Inteligencia

¹² https://eeas.europa.eu/sites/default/files/towards_a_strategic_compass-2021-11.pdf

del Estado Mayor militar de la UE (EUMS) basado en las aportaciones de la inteligencia civil y militar de los Estados miembros. Se presentó a los mismos en noviembre de 2020.

Aunque su contenido es clasificado, el SEAE hizo público un memorándum¹³ que incluye algunas claves sobre su contenido: apunta tendencias globales, regionales y finalmente las que apuntan directamente a la UE; no ofrece una visión planetaria de los riesgos o las crisis, sino que se centra en las que afectan directamente a la UE, sin priorizar, o que era previsible desde el momento en que se decidió que fueran las agencias de inteligencia (nivel técnico) las que se ocuparan de aportar los elementos del análisis, evitando discusiones potencialmente divisivas dada la variedad de interpretaciones sobre qué supone un riesgo o amenaza para cada uno de los Estados miembros.

A la distribución del análisis siguió una fase de *diálogo estratégico* que debía conducir al desarrollo del documento de la brújula durante la segunda mitad de 2021. Esta fase se ha extendido durante casi un año, hasta que el ARVP Borrell trasladó a los Estados miembros el primer borrador de la *brújula estratégica* en noviembre de 2021. El diálogo se plasmó en la elaboración y distribución entre Estados de documentos informales, *non papers* o *food for thought*, en el que sirvieron para negociar y fijar posiciones.

También se celebraron seminarios y talleres —incluso a nivel ministerial— a cargo de los propios Estados miembros y también de otras instituciones de la Unión, destacando los del Instituto para Estudios de Seguridad de la UE, EUISS. Todo ello, informando la labor del SEAE, que es el *penholder* del ejercicio.

Tras la distribución del primer borrador en noviembre de 2021, los trabajos sobre el texto se realizan a través de los canales habituales de discusión de los documentos del ámbito de la Política Común de Seguridad y Defensa; debates en el Comité de Política de Seguridad, COPS, y sus grupos de trabajo —el político-militar y el de gestión civil de crisis— para posteriormente pasar al mecanismo general de aprobación por parte de los Estados miembros, que para la *brújula estratégica* está prevista en marzo de 2022.

¹³ Questions and answers: Threat Analysis – a background for the Strategic Compass. (20/11/2020). https://eeas.europa.eu/sites/default/files/2020_11_20_memo_questions_and_answers_-_threat_analysis_-_copy.pdf

¿Seguridad euroatlántica vs seguridad europea?

El análisis comparado entre los dos procesos arroja un primer resultado evidente: la cronología ofrecería una posibilidad de interacción, ya que en ambos casos los procesos coinciden en el tiempo; el del contenido del concepto OTAN se inició en el mismo momento en que los aliados acordaron su revisión en junio de 2021 —aunque no entrará en una etapa concluyente de elaboración hasta pocas semanas antes de la Cumbre de Madrid— y el de la brújula había comenzado en 2020. No obstante, el hecho de que la brújula se vaya a adoptar tres meses antes que el concepto podría llevarnos también a pensar que, objetivamente, tiene más posibilidades de influir la primera en el segundo, ya que el debate del concepto seguiría abierto cuando el de la brújula ya haya concluido.

Por otra parte, el factor tiempo marca importantes diferencias en cuanto al proceso. El concepto es un instrumento que la OTAN lleva ya siete décadas utilizando, que se ha ido perfeccionando por experimentación práctica y está consolidado como guía de la organización, mientras la brújula es una absoluta novedad dentro de la UE, no existen antecedentes ya que los documentos estratégicos anteriores no son comparables ni en objetivos ni en alcance. La revisión del concepto vigente va a llevarse a cabo en el plazo de un año, el que media entre las cumbres de la Alianza de Bruselas y la de Madrid, mientras la brújula, que parte de cero, cumplirá en su momento de endoso por los Estados miembros, más de dos desde que apareció su propuesta.

Aparte del binomio tradición/innovación, los mecanismos que se ponen en marcha en ambas organizaciones para impulsar la elaboración de los documentos se mueven claramente en coordenadas muy distintas, tanto por el ámbito competencial y ritmo de trabajo de los respectivos *penholders* (el Secretariado Internacional de la OTAN, cuya estructura lidera el secretario general, y el SEAE en la UE, encabezado por el ARVP) como por el número de instancias/organismos/instituciones involucradas en los trabajos (toda la estructura de la PESC, desde el COPS y sus grupos de trabajo, el grupo de Relaciones Exteriores, RELEX, el Comité de Representantes Permanentes y finalmente el Consejo, por parte de la UE, mientras por la OTAN es competencia reservada al Consejo Atlántico). Baste como ejemplo la movilización de instituciones nacionales y comunitarias que fue necesaria para completar el análisis de amenazas y desafíos de la brújula.

En cuanto a contenido (teniendo como referencia los antecedentes de los conceptos de la OTAN y de los elementos que se han

hecho públicos respecto a la brújula, porque el borrador de esta es clasificado y del concepto no existe texto alguno aún) ambos se inician de modo similar, con un análisis de los riesgos y amenazas que enfrentan las respectivas organizaciones y el señalamiento de las tareas de la organización, señalándose a continuación la respuesta de la organización a través del establecimiento de una serie de objetivos y tareas, las *core tasks* en el caso de la OTAN y los «cestos» en el de la brújula.

Los *core tasks* (seguridad colectiva, gestión de crisis y seguridad cooperativa) y los *cestos* (gestión de crisis, resiliencia, capacidades y partenariados) parecen compartir conceptualmente objetivos —y potencialmente medidas o acciones— en lo que se refiere a los aspectos de gestión de crisis y el régimen y tratamiento de los socios con los que poder contar.

Se puede apuntar no obstante una primera e importante diferencia: el concepto, en su tratamiento de la disuasión y defensa de la Alianza, incluye la fuerza nuclear, un elemento que no puede aparecer en la brújula ya que el único miembro de la UE con esa capacidad es Francia y ni siquiera está integrada en el Grupo de Planes Nucleares de la OTAN, «conservando una fuerza de disuasión nuclear independiente»¹⁴. Por el contrario, la brújula probablemente incluirá, con un cierto nivel de detalle, elementos relativos a las misiones civiles de la PCSD, algo que no figurará en los enunciados del concepto.

La distinta consideración de la seguridad colectiva es también una diferencia importante en cuanto a la fijación de las prioridades en ambos documentos. Esta *core task*, que es la esencia fundacional de la OTAN, encarnada en el famoso artículo 5 del Tratado de Washington¹⁵ (de hecho buena parte de aliados la

¹⁴ Declaraciones del presidente de la República Francesa, Nicolas Sarkozy, con ocasión del retorno de Francia a la estructura militar de la OTAN. Discurso en la Escuela Militar de París. (11/3/2009).

¹⁵ «Las Partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque dirigido contra todas ellas, y en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ayudará a la Parte o Partes atacadas, adoptando seguidamente, de forma individual y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer la seguridad en la zona del Atlántico Norte. Cualquier ataque armado de esta naturaleza y todas las medidas adoptadas en consecuencia serán inmediatamente puestas en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas cesarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las disposiciones necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales».

considera la primera jerárquicamente entre las tres) no aparece entre los objetivos de la brújula enunciados en las Conclusiones del Consejo de junio de 2020, a pesar de que existe en el Tratado de la UE un artículo similar, el 42.7¹⁶, si bien es cierto que este reconoce para los Estados miembros de la Unión que también lo son de la OTAN, esta seguirá siendo «el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de esta».

La centralidad de la tarea de seguridad colectiva en el concepto y en la OTAN y la falta de referencias en los objetivos de la brújula ilustra a la perfección la diferencia esencial en cuanto a contenido entre ambos documentos: las tareas definidas en el concepto estratégico son las tareas esenciales de la organización como tal, su razón de ser, mientras que las incluidas en la brújula son obviamente solo una parte de las de la UE, y muchas de ellas necesitadas de un desarrollo futuro, mientras que las de la OTAN ya llevan tiempo en marcha, aportando en el nuevo concepto nuevas estrategias para su desempeño. Su importancia para la OTAN es fundacional, mientras, a través de la brújula, la UE está innovando en el ámbito de la seguridad y la defensa.

Podría utilizarse como símil el del edificio construido a lo largo del tiempo, en el que es necesario bien reorganizar las dependencias, ampliarlas o añadir anexos (el concepto) frente a una nueva construcción, que debe utilizar ciertos elementos preexistentes y coordinar con otros nuevos (la brújula, que además de ofrecer una guía estratégica innovadora debe gestionar su coherencia con las iniciativas ya en marcha en ese ámbito). Desde este punto de vista, las diferencias acumuladas en el análisis nos llevarían a la conclusión de que no estamos ante dos caras de una misma moneda, sino que se trata de dos monedas diferentes... si no fuera porque veintiún miembros de la OTAN lo son también de la UE, y para ellos, la red de relaciones que genera la doble pertenencia transforma la visión sobre el alcance e implicaciones de ambos procesos.

Aliados y Estados miembros de la UE compartimos los principios y valores ligados a la defensa de la libertad, la democracia, el Estado

¹⁶ «Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros. Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de esta».

de derecho y el orden internacional basado en normas, y la OTAN y la UE se mueven generalmente en parámetros similares en cuanto a necesidades de seguridad, pero las disonancias generadas por los distintos intereses nacionales y condicionantes geopolíticos de los Estados miembros que no lo son de ambas organizaciones al mismo tiempo —e incluso en ciertos temas los de algunos que sí lo son— plantean situaciones complejas que han llegado a cuestionar la compatibilidad del avance de la UE en materia de seguridad y defensa con la cobertura suministrada por la OTAN.

Lo cierto es que para los aliados que son miembros de la UE, el avance de esta en materia de seguridad y defensa, especialmente a partir de la publicación de la *Estrategia Global de Seguridad de la UE de 2016*, el desarrollo de la PCSD, de las operaciones militares y misiones civiles de la UE y el lanzamiento de las iniciativas destinadas a proveer a la Unión de una capacidad de obrar, la coordinación entre ambas organizaciones ha dejado de ser una opción para convertirse en una necesidad.

La eficacia en la asignación de recursos limitados, tanto en materia de contribución de capacidades a las acciones e iniciativas de ambas organizaciones como en el de financiación, destaca entre las razones para establecer esa coordinación, sincronizando el ciclo de capacidades e invirtiendo de manera inteligente y armonizada en proyectos de interés común: la complementariedad es la clave.

Con el horizonte en la elevación del nivel de relación que supondrá la adopción de una nueva Declaración Conjunta UE-OTAN, la tercera tras las de 2016 y 2018, la simultaneidad de los procesos de elaboración de la brújula y el concepto ofrece una extraordinaria oportunidad para afianzar el alineamiento y la coordinación de ambas organizaciones, que las declaraciones conjuntas han extendido a ocho áreas concretas (desde lucha contra las amenazas híbridas al diálogo político, pasando por la industria de defensa y el fortalecimiento de las capacidades de los socios) con más de setenta acciones conjuntas.

Nada puede ayudar más a un desarrollo armónico de la defensa europea que seguir líneas estratégicas coordinadas con las de la Alianza, en el convencimiento de que una Europa más fuerte en defensa refuerza la OTAN y viceversa. Desde este punto de vista, al menos para los aliados que son también Estados miembros de la UE, se podría decir que brújula y concepto son en cierto modo caras de una misma moneda, la de la seguridad y la defensa europea.

