

A strategic compass for security and defence of the European Union. Another document?

Abstract:

On 21 March, the European Council unanimously adopted the document known as the 'Strategic Compass', which aims to specify the Union's level of ambition in its external action, as well as to promote a common culture of security and defence. But apart from a small number of new initiatives, the document seems to bring together a wide range of wishes and intentions that will have to be verified. If they are carried out, to what degree and, if so, their effectiveness. In this paper, this document is analysed in a critical way.

Keywords:

Strategic Compass, European Union, strategic autonomy, NATO, defence

Cómo citar este documento:

PONTIJAS CALDERÓN, José Luis. *Una brújula estratégica para la seguridad y la defensa de la Unión Europea. ¿Un documento más?* Documento de Análisis IEEE 42/2022.

https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA42_2022_JOSPON_UE.pdf y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Introducción

En junio de 2020, los ministros de defensa acordaron desarrollar una brújula estratégica para la seguridad y la defensa (Consejo de la UE, 2020), una idea forjada durante la presidencia alemana del Consejo de la Unión Europea. La iniciativa se ha desarrollado a lo largo de un periodo de dos años, finalizando durante la presidencia francesa, tras su aprobación por el Consejo, el pasado 21 de marzo de 2022 (Consejo de la UE, 2022). El documento pretende concretar el nivel de ambición de la Unión como proveedor de seguridad en el escenario internacional. Además, pretende contribuir a impulsar una cultura común de seguridad y defensa, que tradicionalmente Bruselas ha identificado como una de las debilidades fundamentales de la PCSD. El proceso se ha desarrollado en dos fases:

- 1.ª fase: análisis de las amenazas.
- 2.ª fase: basándose en el anterior análisis, confección de la «Brújula Estratégica» (a lo largo de 2021 y hasta su aprobación en marzo de 2022).

Se espera que el documento y las acciones que de él se derivan, contribuyan al desarrollo de una cultura común de seguridad y defensa, que facilite la acción exterior de la UE, porque todavía no ha sido posible establecer un entendimiento compartido sobre su propósito. El hecho de que haya sido aprobado por el Consejo (ninguna de las dos anteriores estrategias europeas fue aprobada por dicho organismo, tan solo fueron «anotadas»), indica el respaldo total recibido de los Estados miembros.

El título del documento deja pocas dudas sobre la intencionalidad: *Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa: por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales*. Toda una declaración de intenciones desde el principio.

El documento (Consejo de la UE, 2022) se divide en siete capítulos fundamentales:

- Una síntesis, que permite hacerse una idea general de lo más destacado de cuanto se afirma en el documento.
- Una introducción que expresa las ideas que guían la confección del documento: multilateralismo, valores, complementariedad con la OTAN, etc.

- Un análisis del mundo al que nos enfrentamos en general y en particular en nuestro entorno estratégico, además de las amenazas y desafíos emergentes y transnacionales.
- Los cuatro bloques fundamentales que aúnan cada uno de ellos los propósitos de la Unión para «convertir la UE en un proveedor de seguridad más fuerte y más capaz», que se titulan respectivamente: actuar, asegurar, invertir y asociar.

Analizaremos a continuación cada uno de los capítulos mencionados.

La Brújula Estratégica

Comenzando por el reconocimiento del regreso de la guerra a Europa y tras resaltar que la UE, con 450 millones de ciudadanos, es el mayor mercado único del mundo y la mayor fuente de ayuda al desarrollo, ya en su segundo párrafo acaba reconociendo la complementariedad con la OTAN, si bien, bajo los principios de inclusión, reciprocidad y autonomía decisoria de la Unión. Esto, de por sí, ya supone de facto una importante autolimitación en la autonomía estratégica, se podría decir que es la más importante, si no la única, con el agravante de que es autoimpuesta. Se podría pensar que se consagran los intereses de EE. UU., director ejecutivo y prácticamente plenipotenciario de la Alianza.

Se reconoce que la crisis del multilateralismo está dando lugar a unas relaciones internacionales más conflictivas, en las que el poder blando se utiliza de manera progresivamente coercitiva, con el regreso de una política de poder, que pone en entredicho los derechos humanos y los valores democráticos. La conclusión es que «... la UE y sus Estados miembros deben invertir más en su seguridad y su defensa para convertirse en actores políticos y de seguridad más influyentes [...] para construir una Europa más fuerte y más capaz que actúe como proveedora de seguridad».

Se aclara que la visión que propone el documento tiene como límite temporal entre 5 y 10 años, cuyo objetivo es «... ayudar a construir una cultura estratégica común, a reforzar nuestra unidad y nuestra solidaridad y, sobre todo, a aumentar nuestra capacidad y nuestra voluntad de actuar conjuntamente».

En definitiva, sostiene que la BE, mediante el compromiso de la Unión y de sus Estados miembros:

- Ofrece una evaluación conjunta del entorno estratégico europeo.
- Aporta una mayor coherencia y una unidad de propósito.

- Establece nuevas acciones y medios.
- Especifica objetivos y etapas claros para medir los avances.

En el apartado «El mundo al que nos enfrentamos» establece que el análisis de las amenazas se revisará con una frecuencia trienal como mínimo. No es objeto de este estudio analizar pormenorizadamente los desafíos y amenazas multidimensionales que la BE contempla, pero conviene resaltar que la UE se presenta como una firme defensora del multilateralismo efectivo y de un orden internacional abierto basado en normas, fundamentado en los derechos humanos, las libertades fundamentales, los valores universales y el derecho internacional, en el que el uso de la fuerza y la coacción no tienen cabida. Rusia y China ocupan un lugar destacado. La primera como amenaza clara y multifacética, especialmente militar desde la invasión de Ucrania en febrero pasado. La segunda como socio, competidor y rival sistémico, cuya participación en las tensiones regionales es cada vez mayor.

Mención especial reciben los principios fundamentales sobre los que se ha construido la seguridad europea consagrados en la Carta de la Naciones Unidas y los documentos fundacionales de la OSCE (Acta final de Helsinki y la Carta de París). Para defenderlos, expresa la voluntad de estrechar relaciones con los socios y países afines en la ONU, la OTAN y el G7, reservando un lugar destacado a EE. UU., como «socio más importante e incondicional».

El apartado finaliza con un llamamiento para que la UE asuma urgentemente una mayor responsabilidad en su propia seguridad «actuando en los países de su vecindad y en otras partes del mundo», en colaboración con socios, pero también en solitario cuando sea necesario.

El hecho de que se afirme de manera ambigua «otras partes del mundo» hace pensar en la voluntad de ejercer un papel global, como garante de la paz y el derecho internacional, pero basándonos en la experiencia, cuando esto se intente llevar a la práctica en zonas alejadas de Europa, algunos Estados miembros encontrarán dificultades serias para alcanzar la unanimidad. En cualquier caso, la voluntad ha quedado plasmada y algo todavía más relevante, de nuevo se recalca que una Unión más fuerte y capaz en materia de seguridad y defensa, complementa a la OTAN «... que sigue siendo la base de la defensa colectiva de sus miembros». Así, por más que la UE intente impulsar su autonomía estratégica, incluso con ambiciones globales, se autolimita, en la misma línea de salida, a un papel de mero complemento de la OTAN, lo

cual resulta en cierto modo sorprendente, porque en principio, la Alianza Atlántica limitaría su acción a la defensa colectiva, es decir, de fronteras hacia adentro y no a todos los países de la Unión, ya que, el famoso art. 5, solo se aplica a los Estados miembros de la Alianza, por lo que, países como Finlandia y Suecia, se encontrarían fuera del «complemento».

A continuación, el documento pasa a pormenorizar cada uno de los cuatro grandes ejes de acción con los que se propone avanzar en los campos de seguridad y defensa.

Actuar

El primero de los citados cuatro grandes ejes de acción que sugiere la BE es «actuar», operando con prontitud en los cinco grandes dominios estratégicos: tierra, mar, aire, el ciberespacio y el espacio ultraterrestre. En esto no se diferenciaría de la acción individual que cada uno de los Estados miembros pudieran llevar a cabo, dentro de sus limitaciones, salvo por el hecho de que la Unión desea hacerlo mediante el denominado «enfoque integrado», es decir, recurriendo de forma plena y coherente a todas las políticas e instrumentos que tiene a su disposición, junto a las dimensiones civil y militar de la PCSD, con especial mención a la gestión de crisis. Para ello, diferencia dos aspectos fundamentales: la actuación y la preparación.

En cuanto a la actuación, se desea ganar rapidez, competencia y eficacia en la toma de decisiones y la acción posterior, para lo que se precisa más agilidad, firmeza y flexibilidad para poder llevar a cabo todo el espectro de gestión de crisis. Para ello, se creará una «Capacidad de Despliegue Rápido de la UE», compuesta por «una fuerza modular de hasta 5.000 efectivos que incluya componentes terrestres, aéreos y marítimos, con los elementos de apoyo estratégicos». Dicha capacidad se dedicaría a operaciones de salvamento y evacuación, pero también a la etapa inicial de las acciones de estabilización, mediante «una modificación sustancial de los grupos de combate» para convertirlos en una herramienta más contundente y flexible.

Llama poderosamente la atención este intento de avance, basado en una iniciativa, la de los grupos de combate, que no ha funcionado. Y no ha funcionado, no porque no estuviera adecuadamente diseñada para operar (ya que su diseño es lo suficientemente flexible como para poder adaptarse a un amplio tipo de misiones), o porque no se hayan producido oportunidades para ello (crisis como la de la República Centroafricana, Mali o Libia), sino, porque faltó voluntad política, el talón de Aquiles de la PCSD. Por lo tanto,

cabe preguntarse si para una iniciativa que preveía el empleo de unos 1.500 efectivos (más los correspondientes elementos de apoyo) no ha habido voluntad política, la habrá para una iniciativa más ambiciosa y que, en consecuencia, requerirá mayor esfuerzo militar y económico, y que además precisa los elementos fundamentales en cualquier despliegue estratégico, de algunos de los cuales se carece en gran medida. La voluntad política continuará siendo el eslabón más débil de toda esta iniciativa y, por lo tanto, será el que mida su eficacia.

Para intentar aliviar en lo posible este problema, se pretende dotar de mayor flexibilidad al proceso decisorio, mediante una posible reinterpretación del art.º 44 del Tratado de la Unión, y la utilización de la abstención constructiva, lo que permitiría que un grupo de Estados pudiera tomar una decisión de actuación dentro del marco de la Unión. Para incentivar la participación de los socios, también se pretende ampliar las posibilidades de financiación de los costes comunes.

Por otro lado, se desea recurrir en mayor medida al Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, de forma que se pueda proporcionar equipamiento militar a los socios no miembros de la Unión, como ya se ha hecho en el caso de Ucrania. Además, se pretende mejorar la coordinación entre las diversas iniciativas e instrumentos disponibles para apoyar a los socios no miembros, mejorando también la coordinación entre las misiones civiles y militares, así como con otras misiones y operaciones que, lideradas por europeos, actúen en las mismas áreas o adyacentes.

Precisamente, las misiones civiles van a recibir un importante impulso para que sean capaces de desplegar más rápido, en concreto 200 expertos civiles en 30 días, acelerando el proceso de decisión, fortaleciendo el planeamiento operacional, mejorando el reclutamiento de personal y mejorando las herramientas de respuesta. Además, se desea aumentar la cooperación entre la PCSD y los actores como EUROPOL, EUROJUST, CEPOL y FRONTEX, mejorando la sinergia entre ellos.

Por otro lado, las capacidades de mando y control se reforzarán con un aumento sustancial de personal y dotación de comunicaciones, concretamente las dos unidades de planeamiento y conducción: la Capacidad de Planeamiento y Conducción Militar (Military Planning and Conduct Capability, MPCC por sus siglas en inglés) y la Capacidad de Planeamiento y Conducción Civil (Civilian Planning and Conduct Capability, CPCC por sus siglas en inglés). También se reforzará la unidad de coordinación entre ambas,

la Célula de Coordinación y Apoyo Conjunto (Joint Support Coordination Cell, JSCC por sus siglas en inglés).

El objetivo del apartado denominado «preparándose juntos» del documento abarca los ejercicios preparatorios que se pudieran precisar para actuar en misiones de gestión de crisis, así como para operaciones y misiones civiles y militares. También abarca la ambición de dotarse de unas capacidades de inteligencia (incluyendo medios geoespaciales) que permita una alerta temprana junto a un planeamiento avanzado, que se adelante a las crisis, basándose en escenarios adaptados y puestos al día periódicamente, en los que la movilidad militar estará presente. La preparación y la interoperabilidad mediante ejercicios civiles y militares en todos los dominios se estiman de suma importancia, contribuyendo además a forjar una cultura estratégica común.

Como resumen de los objetivos del apartado «actuar» se destacan los siguientes:

- Para 2022 se acordará un Registro del Ciclo de Rotación de Tropas para las misiones civiles y militares de la Unión.
- Para mediados de 2022 se deberán adaptar las misiones militares sobre el terreno para mejorar su efectividad.
- Para finales de 2022 se establecerán enlaces en el teatro de operaciones entre EUNAVFOR Atlanta y la Misión Marítima en el estrecho de Ormuz, así como nuestras misiones en el Sahel.
- Para la segunda mitad de 2022 se considerarán otras áreas marítimas de interés, además del golfo de Guinea y la expansión de la Presencia Marítima Coordinada al noroeste del océano Índico.
- Para 2023 se decidirá sobre las modalidades prácticas para la implementación del art.º 44 del TUE, permitiendo a un grupo de Estados miembros capaces, planear y conducir una misión u operación dentro del marco de la Unión y bajo el control político del Consejo.
- Para 2023 se acordará el concepto militar para operaciones de seguridad aérea.
- Para mediados de 2023 se adoptará un nuevo paquete sobre la PCSD Civil y se desea ser capaces de desplegar en 30 días una misión civil compuesta por 200 expertos, incluso en ambientes complejos.
- Para 2023 se reforzará la red de asesores sobre derechos humanos y género en las misiones y operaciones de PCSD.
- Para 2023 se analizará el alcance y definición de los costes comunes.

- Para 2025, la Capacidad de Despliegue Rápido militar de la UE (CDRUE) será totalmente operativa, con escenarios operacionales acordados en 2022 y comenzando con ejercicios regulares en 2023.
- Para 2025, la MPCC deber ser capaz de planear y conducir cualquier misión militar no ejecutiva, dos operaciones militares de pequeña entidad, una de entidad media y ejercicios.
- Para 2025 se completará la mejora y armonización de los procedimientos de cruce de fronteras para mejorar la movilidad militar.

A la vista de las iniciativas y acciones que se proponen, se podría afirmar que destila un cierto aire a *dejà vu*, ya que, algunas de ellas ya se acordaron con anterioridad, como la de desplegar 200 expertos, mejorar la interacción y coordinación de las operaciones civiles y militares, así como otras en marcha en el mismo teatro o teatros adyacentes (un mantra con solera entre las conclusiones de cuantos análisis se han hecho sobre las misiones y operaciones de la PCSD). Cuestión aparte merece la CDRUE, iniciativa que pretende desplegar 5.000 efectivos y que como hemos comentado es heredera de los Grupos de Combate, iniciativa inútil en su ya larga década de existencia, a pesar de que tan solo pretendía desplegar 1.500 efectivos. Un nuevo y ampliado nivel de ambición no parece la receta más adecuada para soslayar la falta de voluntad política de su empleo, razón última y verdadera de su no utilización.

Por otro lado, la subordinación o supeditación a la OTAN, supone de facto aceptar el dictado de Washington, quien domina y dirige la Alianza. Esto es una renuncia a una total autonomía estratégica, amén de tener que aceptar enfoques que no siempre coincidirán con los intereses de la Unión.

Asegurar

El segundo gran eje vertebrador de la BE se centra en la necesidad de asegurar el acceso a los dominios marítimo, aéreo, cibernético y espacial, conscientes del crecimiento progresivo de las amenazas de naturaleza híbrida, transnacional, lo que requiere ampliar la resiliencia europea anticipándose, detectando y respondiendo a dichas amenazas. Para ello, se contemplan cinco grandes áreas:

- Reforzar la alerta temprana, la inteligencia y las comunicaciones seguras.
- Impulso y desarrollo de la ciberdiplomacia, oponiéndose a la manipulación de la información y la interferencia foránea.

- Asegurar el acceso europeo a los dominios estratégicos.
- Combatir el terrorismo.
- Promocionar el desarme, la no proliferación y el control de armamento.

Así, se pretende incrementar las capacidades de inteligencia y la previsión estratégica, reforzando y empleando de manera más eficiente y amplia las herramientas disponibles para ello: la Capacidad de Análisis de Inteligencia de la UE y el Centro de Satélites. Esto debería permitir garantizar la capacidad de decisión autónoma de la Unión. A ello deben contribuir, como ya lo hacen los medios de inteligencia de los Estados miembros.

Una parte importante es dotarse de unas comunicaciones seguras, para lo que se pretende emitir reglas y regulaciones sobre seguridad en las mismas, que aúnen a los medios y entidades de la Unión y de los Estados miembros y socios, para reforzar la protección de la información, la infraestructura y los sistemas de comunicaciones.

Recibe especial relevancia la importancia de la resiliencia ante las amenazas híbridas, los ciberataques y la interferencia y manipulación de la información por parte de actores extranjeros (estatales y no estatales). Para ello se ampliará la denominada EU Hybrid Toolbox, cuya misión es proporcionar una respuesta coordinada ante cualquier campaña híbrida que afecte a la UE y a sus miembros. Aun así, reconoce que la atribución de la agresión, asunto que forma el nudo gordiano de la cuestión, es una prerrogativa de la soberanía nacional, lo que podría restar eficacia a la reacción de la Unión, dadas las diferentes susceptibilidades e intereses que pueblan el ecosistema europeo. Se crearán equipos de respuesta rápida híbrida de la UE (EU Hybrid Rapid Response Teams), así como se impulsará el mecanismo conjunto operacional que permita supervisar los procesos electorales, para asegurarse de que no hay interferencias.

El acceso libre a los espacios cibernético, espacial, aéreo y marítimo, constituyen una preocupación fundamental de la Unión. Relativo al ciberespacio, se desarrollará la política de defensa ciber de la UE con cuatro objetivos fundamentales: proteger, detectar, defender y disuadir contra ciberataques. Se insta a la cooperación entre la Unión y los Estados miembros, así como con los socios, especialmente la OTAN. Se emitirá una nueva ley de ciberresiliencia, para incrementar el enfoque común en lo relativo a infraestructuras y estándares. En este sentido, se desea establecer una infraestructura basada en centros de operaciones de seguridad interrelacionados. También se fortalecerán las capacidades de inteligencia cibernética, para aumentar la resiliencia,

incrementando la cooperación entre los equipos de respuesta de emergencia militares (milCERT, military Computer Emergency Response Teams).

En el caso concreto del ámbito espacial se desea estar preparados para un ambiente espacial más competitivo e incluso no amistoso. Se pretende proponer la puesta en marcha de un sistema de comunicaciones global seguro, basado en el espacio, incluido en el Programa de Conectividad Segura de la Unión 2023-2027 y desarrollar una nueva estrategia espacial para la seguridad y la defensa. También se llevarán a cabo ejercicios que comprueben la resiliencia de los activos espaciales de la Unión y sus Estados miembros, así como a identificar las necesidades y las vulnerabilidades.

En el ámbito aéreo se reconoce su importancia para la seguridad de territorios, poblaciones, comercio internacional y viajes, amenazados por actores estatales y no estatales. Pero en esta área la ambición parece más bien escasa, contentándose con impulsar una reflexión estratégica, en la que se desea incluir a representantes destacados de la aviación civil y de la OTAN.

Por último, el ámbito marítimo, en el que se pretende actualizar la Estrategia de Seguridad Marítima de la UE y su Plan de Acción. Los objetivos de la Unión son invertir en la presencia global, asegurar el libre acceso a alta mar y a las líneas de comunicación, así como hacer respetar la ley internacional del mar, junto con la protección de las infraestructuras marítimas críticas. Para ello, se plantea hacer un mejor uso de la Cooperación Estructurada Permanente (otro mantra que se viene repitiendo prácticamente desde su puesta en marcha, con escaso éxito), desarrollar los mecanismos de Presencia Marítima Coordinada (que básicamente significa contabilizar como presencia marítima de la Unión la suma de las presencias marítimas individuales de cada uno de sus Estados miembros), que prácticamente actúan siguiendo directrices nacionales (que nadie se molesta en coordinar *a priori*) y organizar ejercicios navales.

En cuanto a combatir el terrorismo, la ambición se reduce bastante, de hecho, lo que se desea es usar los instrumentos disponibles a través de la PCSD, «otras herramientas» (sin especificar), apoyar a países socios a través de la diplomacia y el diálogo político, programas de prevención y cooperación, colaboración estrecha con la ONU y «otros foros multilaterales», además de reforzar las delegaciones de la UE con expertos en contraterrorismo. Pero la falta de objetivos concretos, presupuestos, etc., deja entrever que, básicamente, lo que se pretende es continuar con lo que hasta ahora ya estaba en marcha, con prácticamente ninguna aportación novedosa.

Un campo que también resulta decepcionante es el relativo al desarme, la no proliferación y el control de armamento, donde se menciona la centralidad del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, ignorando que precisamente son los Estados que las están intentando adquirir, los que no lo han firmado, por lo que su efectividad, como herramienta que desincentive su proliferación, se reduce notablemente en un sistema internacional cada vez más competitivo e inestable. En cuanto al control de armas propiamente dicho «se intensificarán los intercambios y esfuerzos» en la búsqueda de soluciones, especialmente con EE. UU. y la OTAN. La falta de ambición y la subordinación a Washington, en un asunto de la máxima importancia para el continente europeo, no puede quedar más palmaria, como deja ver la frase «trabajaremos estos asuntos más adelante», que expresa una gran vaguedad de intenciones, posiblemente condicionada por una cierta impotencia.

Como ya se ha dicho anteriormente, aquí también se percibe una cierta sensación de *dejà vu*, con iniciativas que ya fueron propuestas y activadas en el pasado, a las que se pretende maquillar envolviéndolas junto a otras nuevas, que básicamente aportan poco. La OTAN sigue omnipresente, lo que de facto significa una renuncia a una plena autonomía estratégica europea y falta de ambición, disimulada con la formulación de frases que expresan deseos e intenciones, en vez de acciones y objetivos concretos, que deja un regusto frustrante.

Algo similar a lo dicho, se puede afirmar sobre la resiliencia al cambio climático y desastres. Sorprende la afirmación de que «la transición hacia economías neutras puede tener impacto social, económico y político, lo que puede amplificar las situaciones tendentes al conflicto». Tan solo por el riesgo que conlleva, ya debería aconsejar prudencia a la hora de tomar decisiones en este campo, cuando no, directamente desaconsejarlas. En cualquier caso, no se mencionan nuevas iniciativas, ni herramientas, ni financiación alguna, limitándose a expresar el compromiso de aumentar la eficiencia energética y disminuir la huella medioambiental de las misiones y las operaciones de la Unión, sin reducir la efectividad operativa. La intención es conseguirlo a través de la mejora de la tecnología y la digitalización sostenible en las fuerzas armadas y el sector de defensa y la concienciación sobre el cambio climático y las consideraciones medioambientales, para lo cual, serán los Estados miembros los que deberán desarrollar estrategias nacionales en las misiones y operaciones, contando con un asesor sobre huella medioambiental.

Finalmente, relativo a desastres y emergencias, el Estado Mayor Militar de la UE podrá contribuir a la coordinación logística ante desastres que precisen de la asistencia mutua y que dispondrá de herramientas, como la *European Peace Facility*, que estarán a disposición de los Estados miembros.

Como resumen de los objetivos del apartado «asegurar» se destacan los siguientes:

- En 2022, adoptar reglas y estándares adicionales para asegurar la ciberseguridad y la seguridad de la información. También se desarrollará la denominada *EU Hybrid Toolbox*, que debe proporcionar un marco para coordinar la respuesta ante campañas híbridas que afecten a la Unión.
- En 2022, se reforzará la denominada *Cyber Diplomacy Toolbox*, explorando nuevas medidas de respuesta y también se desarrollará la denominada *Foreign Information Manipulation and Interference Toolbox*.
- En 2022, se desarrollará la política de defensa ciber, junto a una nueva ley de resiliencia ciber.
- A finales de 2022, se revisará el Análisis de Amenazas de la UE (*EU Threat Analysis*), proceso que se realizará al menos cada 3 años.
- Para finales de 2022, se impulsará una reflexión estratégica para asegurar un acceso europeo al espacio aéreo libre y seguro.
- En 2023, se adoptará una estrategia espacial de la UE para la seguridad y la defensa.
- En 2023, se reforzarán las acciones que apoyan el desarme, la no proliferación y el control de armas.
- En 2023, se reforzarán las estructuras de respuesta de crisis del EEAS, incluida la denominada *Situation Room*.
- Para finales de 2023, se revisarán los programas y herramientas que permiten aumentar las capacidades de los socios.
- Para finales de 2023, los Estados miembros desarrollarán estrategias nacionales para preparar sus fuerzas armadas para el cambio climático.
- Para 2024, todas las misiones y operaciones de PCSD estarán equipadas con esta última capacidad.
- Para 2025, se reforzará la Capacidad Única de Análisis de Inteligencia (*Single Intelligence Analysis Capacity*) y el Centro de Satélites de la UE para aumentar nuestra capacidad autónoma de inteligencia geoespacial.

- En 2025, se desarrollarán y reforzarán los mecanismos de alerta de seguridad marítima.
- Para 2025, todas las operaciones y misiones de la UE dispondrán de un asesor sobre la huella en el medioambiente.

Tal y como afirmábamos con respecto a las iniciativas y acciones que se proponen en el apartado «actuar», se vuelve a percibir un cierto aire a *dejà vu*, con iniciativas que se acordaron con anterioridad, junto a una cierta cantidad de buenos propósitos sin un plan de acción claro, todo ello envuelto en la retórica optimista a la que nos tiene acostumbrados la burocracia europea. La OTAN representa, aquí también, una referencia constante e insoslayable, con lo que supone de renuncia a una auténtica y total autonomía estratégica europea.

Invertir

En línea con la declaración de Versalles¹ (marzo de 2022), se pretende invertir más y mejor en capacidades de defensa y tecnologías punta, tanto a nivel UE, como nacional. El objetivo es alcanzar un nivel adecuado de soberanía tecnológica en áreas críticas y mitigar dependencias en otras, reduciendo la vulnerabilidad en las cadenas de abastecimiento y valor. Un punto importante es el compromiso que los Estados miembros aceptan para incrementar de manera sustancial sus presupuestos de defensa, cuestión que aparece claramente expresada por primera vez en un documento del Consejo.

El objetivo final es disponer de unas fuerzas de espectro total de empleo, ágiles, móviles, interoperables, tecnológicamente avanzadas, eficientes energéticamente y resilientes. Una parte relevante de dicho objetivo consiste en adaptar el planeamiento y desarrollo de capacidades, para dotarse de ellas y cubrir las carencias que ahora mismo lastran la acción europea a nivel estratégico. Para ello se revisarán los escenarios de planeamiento de capacidades, que deberán incluir obligatoriamente los siguientes:

- Despliegue militar rápido en ambiente no permisivo.
- Responder a amenazas híbridas.
- Asegurar el acceso a los dominios estratégicos (alta mar, aire, espacio y ciberespacio).
- Proporcionar asistencia militar a las autoridades civiles.

¹ Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf>

De nuevo se hace mención de que los resultados del proceso deben de ser coherentes con el que se lleva a cabo en la OTAN. Resulta curioso que en la OTAN no se insista con la misma contundencia en la obligatoriedad de que su proceso de planeamiento de capacidades deba guardar coherencia con el correspondiente de la UE, lo que produce una relación asimétrica entre ambas organizaciones que afirman respetar los principios «inclusión, reciprocidad y autonomía en la toma de decisiones» en la relación transatlántica. En cualquier caso, a la vista de los escenarios, estos marcan claramente el nivel de ambición en cuanto a lo que poder duro se refiere.

Por su parte, las capacidades civiles también se tienen en consideración y en lo que a ellas se refiere, se desea crear el almacén estratégico (*Strategic Warehouse*) y la plataforma de apoyo a las misiones (*Mission Support Platform*), que deberán contribuir a proporcionar equipo, capacidades y servicios para las misiones civiles, de forma que puedan operar incluso en ambientes menos permisivos.

En cuanto a las capacidades en general, se incide en la voluntad de invertir en aquellas que sean facilitadores estratégicos y que permitan conducir el espectro total de misiones y operaciones. Entre las carencias en capacidades estratégicas se mencionan las sempiternas: transporte aéreo estratégico, conectividad y comunicaciones basadas en el espacio, anfibas, sanitarias, ciberdefensa, ISTAR (inteligencia, vigilancia y reconocimiento, y drones. Así, las recomendaciones contempladas en el informe de la Revisión Anual Coordinada en Defensa (CARD, por sus siglas en inglés) de 2020, se estiman de la mayor importancia para reducir la fragmentación y favorecer el desarrollo de capacidades propiamente europeas, para lo que la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, por sus siglas en inglés), así como todos los instrumentos de financiación europeos disponibles deben jugar un destacado papel. Para ello, el alto representante presidirá reuniones anuales a nivel de ministerios de defensa sobre las iniciativas de defensa europeas.

Conscientes de la importancia de las nuevas tecnologías, especialmente aquellas que se consideran potencialmente disruptivas (inteligencia artificial, ordenadores cuánticos, nanotecnología, nuevos materiales, etc.), se pretende crear el denominado Centro de Innovación de Defensa (DIH, Defence Innovation Hub) dentro de la Agencia de Defensa Europea, que deberá asegurar las sinergias adecuadas con el Consejo de Innovación Europeo y el Fondo de Defensa Europeo en dichas áreas. De esta manera se pretende evitar la fragmentación y la ineficiencia que se ha venido produciendo hasta ahora, pero,

sobre todo, reducir la dependencia estratégica europea en tecnologías críticas y cadenas de valor. El Observatorio de Tecnologías Críticas, así como el Plan de Acción de la EDA para Tecnologías Disruptivas y Emergentes, se espera que contribuyan a todo este esfuerzo.

En el campo de la ciberseguridad se desea poner en estado operativo con la mayor rapidez posible el Centro de Competencia de Ciberseguridad Europeo, para que desarrolle el ecosistema tecnológico e industrial en el dominio ciber robusto. Así mismo, se desea trabajar con socios, tales como la ONU, para promover estándares éticos y legales.

Pero a la vista de todo cuanto propone la brújula, aparte de la nueva misión del alto representante de presidir las reuniones anuales ministeriales sobre las iniciativas de defensa europeas y del establecimiento del DIH, poco más se deja traslucir en este apartado. De nuevo vemos que, en su mayor parte, parece aglutinar iniciativas que ya estaban en marcha y proyectos que ya habían sido aprobados, resultando una larga lista de resultados esperados y/o deseados, cuya efectividad y término queda todavía por constatar, además de depender en gran medida de la voluntad de participación de los Estados miembros, quienes, difícilmente variarán la política que hasta ahora han mantenido, si no se modifican de manera sustancial, las condiciones que la favorezcan e incentiven, que no parece ser el caso.

Como resumen de los objetivos del apartado «invertir» se destacan los siguientes:

- Desde 2022 se organizarán reuniones de ministros de defensa sobre iniciativas de defensa europeas, dirigidas por el alto representante.
- Para mediados de 2022, aumentar y mejorar el gasto de defensa.
- En 2022, establecer el Centro de Innovación de Defensa, dentro de la EDA.
- En 2022, identificar dependencias estratégicas en el sector de defensa, a través del Observatorio de Tecnologías Críticas.
- Para 2022, impulsar la investigación, desarrollo tecnológico y la innovación para reducir la dependencia estratégica en tecnología y cadenas de valor (llama poderosamente la atención este clarísimo brindis al sol, sin expresar medios, incentivos, etc.).
- Para principios de 2023, la Comisión trabajará para desarrollar una propuesta que facilite la adquisición conjunta de capacidades de defensa.
- Para 2023, revisar el proceso de Objetivo de Capacidades.

- Para 2023, se tomarán medidas para facilitar la financiación privada de la industria de defensa.
- Para 2024, se pondrá en marcha en proceso de desarrollo de capacidades civiles.
- Para 2025, reducir sustancialmente las carencias en facilitadores estratégicos.
- Trabajar sobre una posible modificación de la Regulación del Fondo de Defensa Europeo (que sin fecha y expresada en potencial, no parece muy convincente).

Asociar

El último de los cuatro grandes ejes que contempla la BE está dedicado al instrumento de asociación o partenariado, es decir, a la búsqueda de forjar asociaciones con aquellos Estados o grupos de Estados que puedan contribuir a los objetivos globales o regionales de la Unión: multilateralismo y orden internacional basado en la legislación internacional, con la ONU como centro del mismo. En este sentido, la UE no solo desea forjar cooperaciones beneficiosas para sí misma, sino también fortalecer a aquellos socios que se vean amenazados. Para ello se pretende un diseño flexible que se adapte con facilidad a las múltiples situaciones que requieran las diferentes características de los socios, sus ambientes geopolíticos, así como sus capacidades y necesidades, a nivel multilateral y bilateral.

La primera organización, que además ocupa un lugar destacado, es la OTAN, con la que ya se han obtenido tres declaraciones conjuntas (2016, 2018 y 2022) de las que se han derivado, hasta ahora, 74 líneas de acción. Se desea impulsar el diálogo político, el intercambio de información, la gestión de operaciones de crisis, el desarrollo de las capacidades militares y la movilidad militar. En especial, reciben atención la seguridad marítima, las amenazas híbridas y la seguridad cibernética. Para ello, se desea sostener reuniones políticas de alto nivel más frecuentes, así como a nivel medio, realizar ejercicios paralelos y coordinados, e intercambiar información crítica que permita un conocimiento común de la situación de seguridad.

El segundo gran referente, en cuanto a organización internacional es la ONU, con la que se desea fortalecer la asociación estratégica para impulsar un multilateralismo basado en las leyes internacionales y los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Pero, al contrario que con la OTAN, aquí no se marca la necesidad de mantener reuniones anuales al más alto nivel, ni incrementar los contactos e intercambios a nivel medio. Así pues, se muestra una voluntad de cooperación que no recibe un claro marco de

cooperación. Sin embargo, sí se menciona la voluntad de implementar un nuevo marco de prioridades conjuntas para operaciones de paz y gestión de crisis para el periodo 2022-2024, junto a un enfoque más dinámico en alerta temprana, prevención de conflictos y mediación. De nuevo, sin explicitar como se va a poner en funcionamiento. La tercera referencia es la OSCE (Organización para Seguridad y Cooperación en Europa) con la que se desea ampliar la cooperación en los campos de prevención de conflictos y gestión de crisis, en concreto con el Centro de Prevención de Conflictos de la citada organización. Para ello, se identifican actividades tales como la preparación y el intercambio de mejores prácticas y lecciones aprendidas, pero sin mencionar como se va a intentar realizar dicha mejora en las mencionadas actividades.

En el continente africano, la Unión Africana se menciona como objeto de deseo para robustecer la cooperación estratégica, a través del diálogo político y la participación operacional, desde Somalia hasta la región del Sahel. Pero también se desea desarrollar una asociación de seguridad robusta y equilibrada con organizaciones como la Comunidad Económica de Estados Africanos Occidentales (ECOWAS por sus siglas en inglés), el G-5 Sahel, la Comunidad de Desarrollo de África del Sur (SADC por sus siglas en inglés) y la Autoridad Intergubernamental en Desarrollo (IGAD por sus siglas en inglés). El objetivo general es contribuir a la paz y la seguridad del continente africano, desarrollando contactos a nivel militar y político, que permitan apoyar y contribuir a las iniciativas africanas que coadyuven al citado objetivo.

También se menciona el área del Indopacífico en el que la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés) es el principal referente. En dicha área se desea impulsar la alerta y el intercambio de información en extremismo violento, amenazas químicas, biológicas, radiológicas y nucleares, ciberseguridad, seguridad marítima, crimen internacional, ayuda a desastres y gestión de crisis. Un amplio programa que se pretende atender mediante la admisión de la Unión como miembro de pleno derecho en la reunión de ministros de defensa de dicha organización y la participación en el Foro Regional ASEAN.

Por otro lado, se mencionan, de manera bastante sucinta la Liga de Estados Árabes y el Consejo de Cooperación del Golfo, con las que se desea una mayor cooperación, esta vez sin mencionar objetivos, conformándose con expresar el vago deseo sin más.

En lo relativo a los partenariados bilaterales, se desea reforzar la red de asociaciones, cada una de ellas específicamente diseñadas caso por caso, en las que se incluirán de

manera más sistemática asuntos de seguridad y defensa en los diálogos políticos. Para ello, se institucionalizará un Foro de Partenariado de Seguridad y Defensa, que reunirá a todos los socios de la Unión cada dos años. Además, también se pretende reforzar la red de asesores militares y de expertos en contraterrorismo en las diferentes delegaciones de la UE.

El socio más destacado y mencionado en primer lugar es EE. UU., considerado de importancia estratégica y con el que se debe profundizar la cooperación en seguridad y defensa. Para ello, se desea apoyarse en la declaración de la cumbre UE-EE. UU. de junio de 2021, para desarrollar áreas como iniciativas respectivas de seguridad y defensa, desarme y no proliferación, el impacto de tecnologías disruptivas, cambio climático y defensa, ciberdefensa, movilidad militar, amenazas híbridas, gestión de crisis y relaciones con competidores estratégicos, en clara alusión a China y Rusia. El llamado vínculo transatlántico sigue siendo la guía de la relación.

También se mencionan otros países occidentales, tales como Noruega, Canadá y Reino Unido, con este último, se desea crear una cooperación más amplia y ambiciosa en seguridad y defensa. Respecto a Turquía, se desea cooperar en áreas de interés común, comprometidos a desarrollar una asociación beneficiosa para ambas partes, pero advierte de que debe iniciar una desescalada en el Mediterráneo oriental, donde sus relaciones con Grecia, Francia y especialmente Chipre, son tensas.

En los Balcanes occidentales se pretende ayudar a construir capacidades civiles y militares, así como la resiliencia en la región, para lo que se prevé cooperar con la ONU, la OSCE y la OTAN. Especial atención reciben Ucrania, Georgia y Moldavia, con quienes se desea impulsar la cooperación en seguridad y defensa, así como en los campos de las amenazas híbridas y la ciberseguridad, exigiendo la integridad territorial de dichas naciones. Esto último fragua una confrontación *sine die* con Rusia.

En relación con el vecindario sur, se reconoce la mutua interdependencia y la necesidad de establecer cooperaciones más estrechas en seguridad y defensa, para contrarrestar amenazas tales como terrorismo, extremismo violento, radicalización, amenazas cibernéticas e híbridas, crimen organizado, migración irregular, propias de la región e interconectadas en muchos casos y que afectan a ambas orillas. Para ello, siguiendo el guión contemplado en el «enfoque integral», se compromete a aplicar la totalidad de herramientas de la Unión en seguridad y defensa: misiones y operaciones civiles y militares, programas de paz y estabilidad, y medidas de apoyo y financiación. Establecer

un mejor enlace entre la asistencia militar y las reformas estructurales, incluyendo la reforma del sector de la seguridad (*Security Sector Reform*), se considera de especial relevancia, así como una cooperación más estrecha con aquellos socios africanos que sean más capaces.

En el área del Indopacífico, Japón, Corea del Sur, India, Indonesia, Pakistán y Vietnam se identifican como los socios clave para establecer una arquitectura de seguridad regional basada en las leyes internacionales. Las herramientas que se pretende emplear básicamente son: asegurar las líneas de comunicación, la ayuda a la construcción de capacidades de los socios y la presencia naval de los Estados de la Unión, que incluirá ejercicios navales conjuntos y visitas a puertos.

En la amplia área iberoamericana, Colombia y Chile son los socios destacados, con los que se desea profundizar en el diálogo sobre seguridad y defensa, prestándoles más ayuda en los campos de las amenazas híbridas, ciberataques, crimen organizado, seguridad naval y cambio climático. Un objetivo claro es promover la participación de países iberoamericanos en los esfuerzos de la Unión en seguridad y defensa.

Para apoyar financieramente todos estos esfuerzos, la Unión desea echar mano de las herramientas ya existentes, tales como la denominada European Peace Facility o el Instrumento de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Vecindario.

Pero, sinceramente, tras analizar la larga lista de iniciativas, de nuevo nos encontramos con que prácticamente todas ellas ya estaban en marcha y que forman un amplio conjunto de deseos e intenciones, más que realidades estructuradas en un programa concreto.

De hecho, el resumen de los objetivos que se desean alcanzar, lo refleja claramente, al ser bastante escueto:

- A partir de 2022, expandir y profundizar la relación con la OTAN, partiendo de la de la nueva declaración conjunta.
- Desde 2022, establecer una nueva lista conjunta de prioridades para la cooperación UE-ONU.
- En 2022, realizar la primera reunión bienal del Foro del Partenariado en Seguridad y Defensa en Bruselas.
- Para 2022, profundizar el diálogo político y fortalecer la cooperación con la OSCE, la Unión Africana y ASEAN. En concreto: desarrollar una agenda con la OSCE sobre prevención de conflictos y gestión de crisis con acciones concretas a nivel

regional y temático; una cooperación más estrecha con la Unión Africana en el planeamiento y conducción de acciones a nivel operacional.

Conclusiones

La BE contempla una reducida selección de iniciativa novedosas (como la CDRUE, el paquete sobre la PCSD civil, el Centro de Innovación de Defensa, o la creación del Foro de Partenariado en Seguridad y Defensa presidido por el AR), pero en su mayor parte, parece aglutinar iniciativas que ya estaban en marcha, proyectos que ya se habían aprobado o que habían sido ya enunciados y estaban en proceso de preparación. El producto parece ser una larga lista de resultados esperados y/o deseados, cuya efectividad y término queda todavía por constatar, además de depender en cierta medida de la voluntad de implicación de los Estados miembros, quienes, difícilmente variarán la política que hasta ahora han mantenido, si no se modifican de manera sustancial, las condiciones que la favorezcan e incentiven, lo que no parece ser el caso.

En concreto, la CDRUE, heredera de los Grupos de Combate y a la que sustituye con un nuevo y ampliado nivel de ambición, no parece la receta más adecuada para incentivar la voluntad política de su empleo por los Estados, razón última y fundamental de su no utilización.

El resto forma una amplia panoplia de deseos e intenciones, difíciles de medir, pero fáciles de interpretar en positivo, a la hora de valorar la eficacia de lo conseguido en los próximos años por parte del aparato burocrático europeo. Esto queda especialmente patente en lo referente a la seguridad, la inversión y el partenariado.

Por otro lado, dando carta de naturaleza a la complementariedad con la OTAN, mientras se preconiza una Unión más fuerte y capaz en materia de seguridad y defensa, podría significar que, por más que la UE intente impulsar su autonomía estratégica, incluso con ambiciones globales, se autolimitase a un papel secundario con respecto a la organización atlántica, subordinando así los intereses europeos a los estadounidenses. En cualquier caso, a pesar del escaso tiempo desde su promulgación, el documento ya ha recibido sus primeras críticas², acusándole de que los cambios que propone son

² Defence Innovation and European Union Strategic Compass; International Institute for Strategic Studies (Mayo 2022). Disponible en <https://www.iiss.org/publications/strategic-comments/2022/defence-innovation-and-the-european-unions-strategic-compass>, consultado el 2 de junio de 2022.

incrementales, en vez de transformativos, lo que sugiere que todavía no existe un sólido consenso político europeo para avanzar en la Europa de la defensa.

Así pues, si bien la BE supone un importante paso adelante en algunas áreas (especialmente en la intervención rápida militar y civil, así como en el planeamiento de ambos aspectos de las misiones y operaciones de la Unión), en otras, como ya hemos dicho, tiene un cierto e intenso perfume a *dejà vu*, que, en cualquier caso, habrá que comprobar si se llevan a cabo, en qué grado y, en dicho caso, la eficacia de las mismas.

*José Luis Pontijas Calderón**

Coronel de Artillería DEM

Doctor en Economía Aplicada (UAH)

Analista de Seguridad Euroatlántica (IEEE)