

[Visitar la WEB](#)[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

62/2023

19 de junio de 2023

*Manuel Parada Martínez **

La Brújula Estratégica: ¿un documento más para el momento oportuno?

La Brújula Estratégica: ¿un documento más para el momento oportuno?

Resumen:

La Brújula Estratégica, publicada en marzo de 2022, tenía que traducir el nivel de ambición acordado por la Unión Europea en 2016 en materia de seguridad y defensa. Poco más de un año después, se puede afirmar que el documento salió a la luz en un momento oportuno: con la guerra a las puertas de la Unión, los Estados miembros comparten la visión de cuál es la principal amenaza y actúan con cohesión y coordinación. De todos modos, la UE no está sola: es consciente de que la OTAN es su principal valedor para la defensa, y por ello concentra sus esfuerzos donde la Alianza Atlántica no actúa o presenta mayores carencias. Por otra parte, la pandemia habría puesto de manifiesto las dependencias estratégicas de Bruselas. De aquí el impulso que se busca dar actualmente a la industria europea de defensa y al sector tecnológico.

Palabras clave:

Unión Europea, Brújula Estratégica, seguridad, defensa, autonomía estratégica.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The Strategic Compass: one more document for the opportune moment?

Abstract:

The Strategic Compass, published in March 2022, had to translate the level of ambition agreed by the European Union in 2016 in terms of security and defence. Just over a year after its publication, it can be indicated that the Compass came out at an opportune time, as with war at the Union's doorstep, member States share the vision of what the main threat is and are acting with cohesion and coordination. Nevertheless, the EU is not alone: it is aware that NATO is its main defence element, and is, therefore, concentrating its efforts where the Atlantic organization doesn't act or where it is lacking more. In addition, the pandemic revealed the strategic dependencies on which Brussels was relying, hence the impetus being given to the European defence industry and the technology sector.

Keywords:

European Union, Strategic Compass, security, defence, strategic autonomy.

Cómo citar este documento:

PARADA MARTÍNEZ, Manuel. *La Brújula Estratégica: ¿un documento más para el momento oportuno?* Documento de Opinión IEEE 62/2023.
https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2023/DIEEEO62_2023_MANPAR_Brujula.pdf y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Introducción

El 21 de marzo de 2022 el Consejo de la Unión Europea aprobó la Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa de la UE. Llamada a ser la hoja de ruta europea en materia de seguridad y defensa para la presente década, es el primer documento de esta naturaleza aprobado por los ministros correspondientes de cada Estado miembro y refrendado posteriormente por los jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo Europeo. Desde la presidencia alemana del Consejo de la Unión Europea, en el segundo semestre de 2020, se impulsó la elaboración de una «brújula estratégica» que definiese la política exterior de la Unión Europea en materia de seguridad y defensa de forma más completa que sus dos precedentes: la Estrategia de Seguridad Europea de Javier Solana (2003) y la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea de Federica Mogherini (2016). El documento más reciente contiene un análisis del entorno estratégico que concede especial atención a las posibles amenazas para la Unión y comprende cuatro líneas de trabajo: actuar, garantizar la seguridad, invertir y trabajar de manera asociativa. La Brújula Estratégica difiere de sus predecesoras en cuanto que propone acciones más concretas y medibles en un intento de traducir la clásica retórica europea en hechos, dirigido a convertir a la UE en un proveedor de seguridad más fuerte y capaz. Por su parte, los documentos de Solana y de Mogherini tenían un carácter más simbólico que práctico.

El desarrollo de la Brújula Estratégica se llevó a cabo durante el año 2021 y principios del 2022. No obstante, debido a la invasión rusa de Ucrania, hecho que ha supuesto un antes y un después en la agenda europea de seguridad y defensa, hubo que incluir cambios en el borrador final. La vuelta de la guerra en territorio europeo ha encendido las alarmas en la UE, que ha respondido de manera unánime contra la agresión rusa y ha mostrado un apoyo incondicional al pueblo ucraniano. Que todos los Estados miembros hayan seguido la misma línea ya es un éxito, más si tenemos en cuenta el precedente de la invasión de Iraq en 2003, cuando hubo una divergencia total entre las posiciones de los líderes europeos. La respuesta comunitaria convergente ante la guerra de Ucrania dota a la Unión de una mayor cohesión y otorga coherencia a su discurso.

Aun así, hay que recordar que seguridad y defensa no son competencias exclusivas de la Unión Europea, sino que dependen de la voluntad de los Estados miembros. Son materias en las que históricamente los Estados miembros se han mostrado renuentes a ceder un ápice de soberanía: que un Estado delegue las directrices de seguridad y defensa en cualquier otro actor de forma exclusiva es un tema de gran sensibilidad en los debates nacionales. Un asunto diferente sería la complementariedad con otra organización, como es el caso de la OTAN, pero la cesión de la soberanía de seguridad y defensa a la UE podría suponer la creación de un ejército conjunto europeo, hecho para el que las identidades nacionales parece que todavía no están preparadas. Sin embargo, la situación actual puede ser el caldo de cultivo idóneo para sentar las bases de una cooperación y una coordinación más exhaustivas en seguridad y defensa entre los Estados miembros, o para que se dé un paso al frente y estas competencias adquieran un carácter comunitario. Tal vez la coyuntura histórica y las necesidades subsiguientes impulsen el avance comunitario en seguridad y defensa, posibilidad que se verá significativamente influenciada por el papel que desempeñe la OTAN y por el lugar donde Estados Unidos dirija su foco de atención.

Oportunidad de la Brújula Estratégica

La idea original de la Brújula Estratégica surge en el Consejo de la UE en 2019 ante el creciente deterioro del entorno estratégico que rodea a la Unión Europea, aunque el documento haya adquirido una mayor dimensión en el marco de la guerra de Ucrania y parezca que nace como respuesta a ella. Alemania, aprovechando su presidencia para el segundo semestre de 2020, propuso en septiembre de 2019 «iniciar las labores para el desarrollo y la elaboración de un documento de reflexión que diera respuesta a la necesidad expresada por el Consejo»¹. El objetivo de esta primera propuesta era «mejorar las sinergias de las diferentes iniciativas y cumplir con el nivel de ambición de la UE en el área de seguridad y defensa»². De esta manera, se buscaba dotar de sentido

¹ BAREA MESTANZA, Alfonso. «Brújula Estratégica: la hoja de ruta de la Europa de la defensa», *Ejército*, n.º 969. Diciembre de 2021, pp. 16-20. Disponible en: <https://ejercito.defensa.gob.es/Galerias/multimedia/revista-ejercito/2021/969/accesible/revista-ejercito-969.pdf>

² SELAS GONZÁLEZ, Manuel. «La brújula estratégica de la Unión Europea y el concepto estratégico de la OTAN: ¿las dos caras de una misma moneda?», *Cuaderno de Estrategia*, n.º 211. IEEEE, 9 de mayo de 2023.

a los elementos e iniciativas existentes, en gran parte provenientes de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea de 2016.

Tras la videoconferencia del Consejo de junio de 2020, el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad afirmó: «Hemos acordado iniciar el desarrollo de una orientación estratégica para que el nivel de ambición en seguridad y defensa que pactamos en 2016 se traduzca en directrices más concretas de actuación»³, admitiendo en cierto modo que la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de 2016 presentaba carencias en la concreción de los objetivos comunitarios en este ámbito. La Brújula tendría que ser la encargada de traducir el nivel de ambición acordado en medidas tangibles que dotaran de un mayor sentido a la PCSD. Las antiguas propuestas recogidas en el documento podrían o bien dar lugar a resultados similares a los obtenidos cuando se acuñaron, o bien resultar útiles para la Unión si la Brújula se muestra eficaz y les otorga una mayor coherencia.

Hay que tener en cuenta que ciertas medidas, aunque sean recicladas, surgen en contextos internacionales diferentes. Desde 2016 hasta el momento en que la Brújula Estratégica se presentó, los retos y amenazas que enfrentaba la Unión Europea aumentaron y en algunos casos se agudizaron. De hecho, en la Brújula se emplea una terminología más precisa, frente a la generalidad de ciertos conceptos del documento predecesor. En la Estrategia Global las prioridades de la acción exterior para garantizar la seguridad de la Unión eran seguridad y defensa, lucha contra el terrorismo, ciberseguridad, seguridad energética y comunicación estratégica, prioridades que se definían con términos genéricos que denotaban una falta de concreción. Por su parte, la Brújula identifica las amenazas con mayor precisión, primero mediante un análisis del entorno estratégico y, posteriormente, de las amenazas y desafíos transnacionales, indicando pormenorizadamente qué regiones del globo suponen un mayor desafío para la UE y qué amenazas transnacionales repercuten directamente en la seguridad europea (por ejemplo, terrorismo y extremismo violento, proliferación de armas de destrucción masiva, crisis sanitarias mundiales o competencia por recursos naturales, entre otras).

2022, pp. 97-111. Disponible en:

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_211/Cap_6_La_brujula.pdf

³ CONSEJO EUROPEO / CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. «Videoconferencia de los ministros de Asuntos Exteriores (Defensa), 16 de junio de 2020». Disponible en:

<https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/fac/2020/06/16/>

Con la pandemia, las tendencias existentes se intensificaron, de aquí la necesidad de definir una nueva estrategia ante el cambio del paradigma de seguridad. De esta forma, la Brújula se diseñó «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?»⁴. Se pretendía así llenar el vacío entre el nivel establecido por el Plan de Implantación de la Estrategia de Seguridad Global y el de los resultados de las medidas e instrumentos propuestos. La Brújula sería, por consiguiente, un complemento de la anterior estrategia europea y se situaría en un nivel inferior. Pese a este planteamiento inicial, parece que la Brújula Estratégica ha superado el nivel de ambición de la Estrategia Global de 2016 y, más que un complemento, se ha convertido en su versión mejorada, ya sea por el análisis más exhaustivo del entorno estratégico, el lavado de cara de las medidas «recicladas» o la concreción de etapas y elementos que permiten medir los avances.

Además, la Brújula Estratégica nace en un contexto marcado por tres diferencias fundamentales: el Brexit, la pandemia y la agresión de Rusia. En primer lugar, aunque el Reino Unido era una potencia militar en el seno de la UE y uno de los dos Estados que contaban con arsenal nuclear, históricamente se había mostrado reticente a todo lo que supusiera ceder soberanía a la Unión. Con su salida, a la Unión Europea y a los Estados con una tradición más europeísta (como el eje franco-alemán) se les ha presentado la oportunidad de avanzar en la integración en distintas áreas, seguridad y defensa entre ellas. Por su parte, la pandemia puso de manifiesto las carencias en ciertos sectores estratégicos de la UE, además de las dependencias existentes, lo que urgió a realizar un mayor esfuerzo en industria e innovación. Por último, la agresión de Rusia a Ucrania, aunque se produjese cuando el último borrador de la Brújula estaba en circulación, ha traído la guerra de vuelta a suelo europeo, lo que ha puesto en peligro el «jardín»⁵ de

⁴ BORRELL, Josep. «Una Brújula Estratégica para Europa», *Project Syndicate*. 12 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/eu-strategic-compass-by-josep-borrell-2021-11/spanish>

⁵ EEAS PRESS TEAM. «European Diplomatic Academy: Opening remarks by High Representative Josep Borrell at the inauguration of the pilot programme». European Union External Action, 13 de octubre de 2022. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-diplomatic-academy-opening-remarks-high-representative-josep-borrell-inauguration_en

Europa y ha acelerado el proceso de conversión de la UE en un proveedor de seguridad más fuerte y capaz.

¿UE seguridad y OTAN defensa?

Ya en la Estrategia Global de 2016 se mencionaba el objetivo de alcanzar la autonomía estratégica —entendida esta como la capacidad de actuación independiente con medios propios—, aunque de forma tímida y con propuestas poco creíbles para lograrla. Se esperaba que la Brújula profundizase más en los medios para conquistar esa autonomía estratégica, pero en la presentación del documento Borrell afirma: «Una Unión más fuerte y más capaz en el ámbito de la seguridad y la defensa contribuirá positivamente a la seguridad transatlántica y mundial, y complementa a la OTAN, que sigue siendo el pilar de la defensa colectiva de sus miembros»⁶. Como manifiesta Pontijas, esta afirmación supone «una importante autolimitación en la autonomía estratégica [...], con el agravante de que es autoimpuesta»⁷, lo que resulta extraño si se tiene en cuenta que, como podemos ver en la figura 1, no todos los Estados miembros de la Unión pertenecen a la OTAN. Así pues, en cierto modo, Austria, Chipre, Irlanda, Malta y Suecia quedarían excluidos de la defensa colectiva «europea». En el caso de Suecia, después de que el Parlamento nacional haya aprobado la entrada del país en la OTAN a finales de marzo de este mismo año, se ha abierto el escenario para que su ingreso se formalice en la cumbre que la Alianza Atlántica celebrará durante el mes de julio en Vilna.

⁶ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa. Bruselas, 21 de marzo de 2022. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/es/pdf>

⁷ PONTIJAS CALDERÓN, José Luis. «Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa de la Unión Europea. ¿Un documento más?» (Documento de Análisis, n.º 42). IEEE, 2022. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA42_2022_JOSPON_UE.pdf y/o enlace bie3 [consulta: 19/4/2023].

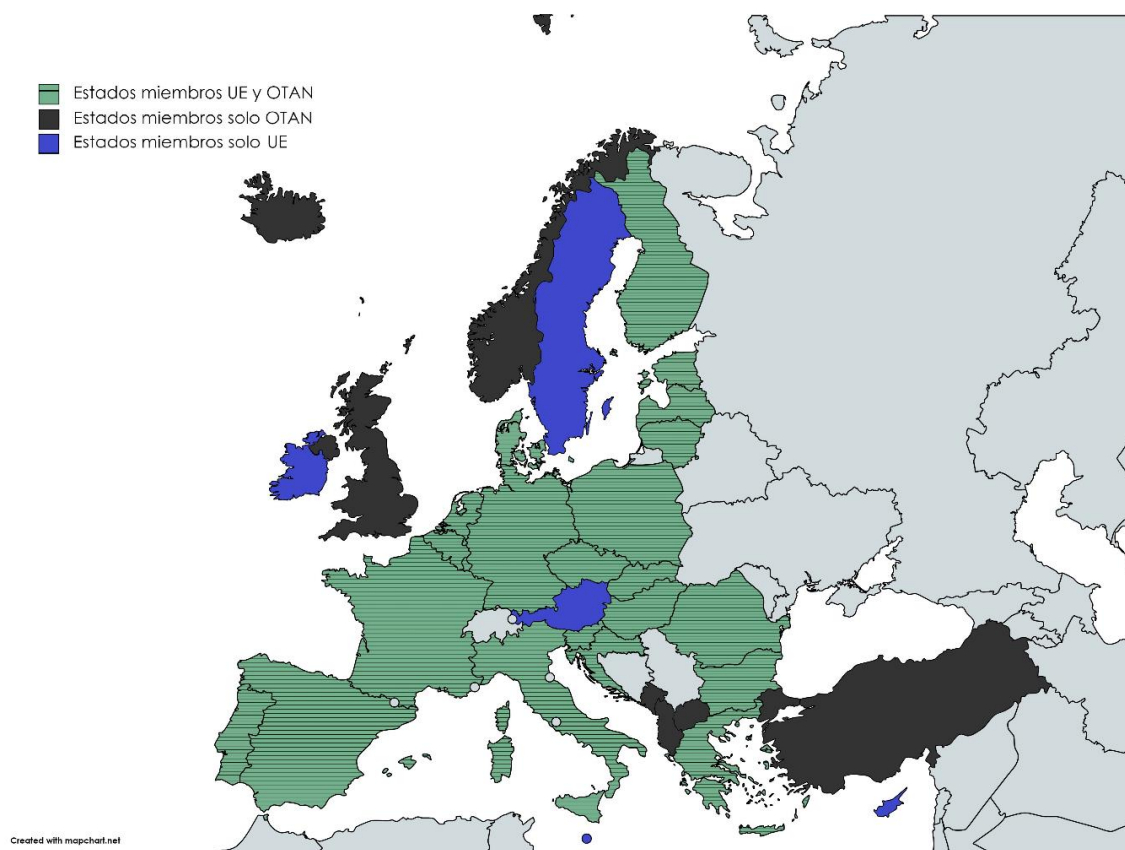


Figura 1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la UE y de la OTAN (<https://www.mapchart.net/>).

La OTAN está muy presente en la Brújula Estratégica: se resalta la necesidad de reforzar el vínculo transatlántico, de una mayor cooperación y coordinación entre ambas organizaciones y de que la OTAN sea un pilar fundamental en la defensa. Entonces, ¿la autonomía estratégica es un objetivo real o es una mera declaración de intenciones por parte de la Unión? Hay que tener en cuenta que la OTAN nace con el objetivo de garantizar la seguridad colectiva de sus miembros, por lo que la disuasión y la defensa son sus principales cometidos y su razón de ser. Por su parte, aunque los primeros pasos en la integración europea buscan evitar que se produzcan más guerras entre las naciones del Viejo Continente, las primeras herramientas para conseguirlo tienen un trasfondo eminentemente económico, por lo que los avances en materia de seguridad y defensa se pueden interpretar como respuestas a las necesidades que van surgiendo según el contexto histórico. Atendiendo a estos motivos, resulta lógico que los avances de la Unión Europea en seguridad y defensa sean complementarios a los de la OTAN, la verdadera especialista en defensa colectiva.

Retomando la premisa de que no todos los Estados miembros de la UE pertenecen a la OTAN, la Brújula Estratégica parte de la asunción histórica de que la defensa territorial y la disuasión contra amenazas estatales son trabajo de la OTAN. También resulta llamativo que desde Europa se depositen tantas esperanzas y responsabilidades en la OTAN cuando Washington ha declarado que sus intereses están en el Indopacífico, algo que confirma la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos aprobada en octubre de 2022. En 2013 la Comisión afirmó: «Europa debe ser capaz de asumir sus responsabilidades en relación con su propia seguridad y con la paz y la estabilidad internacionales en general»⁸, con lo que la UE habría de asumir responsabilidades dentro de sus fronteras y en aquellos territorios donde Estados Unidos no tenga interés estratégico o, por circunstancias coyunturales, no pueda actuar. Pese a ello, con las limitaciones autoimpuestas, resulta complicado alcanzar la meta de la autonomía estratégica.

Tal vez, dadas las numerosas alusiones a la complementariedad entre organizaciones, la autonomía estratégica de la Unión respecto de los Estados Unidos y la OTAN no aspire a ser total, sino más bien a cubrir los vacíos que esta deja, siempre que no se necesite un despliegue masivo de fuerzas militares, como puede ser el caso de las misiones Petersberg. El propio Borrell afirmó en abril de 2022 que «todo esfuerzo de la UE para reforzar sus capacidades es plenamente coherente con la OTAN»⁹, dando a entender que desde la UE no se busca sustituir a la OTAN, sino complementarla. Fiott, reafirmando ese papel complementario de Europa, asegura: «Para la OTAN es esencial centrarse en tareas fundamentales como la disuasión o la seguridad colectiva, y para la UE la Brújula detalla una serie de objetivos que apuntan a una mayor responsabilidad europea en materia de seguridad y defensa»¹⁰.

⁸ COMISIÓN EUROPEA. «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Hacia un sector de seguridad y defensa más competitivo y eficiente». Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013DC0542&from=EN>

⁹ BORRELL, Josep. «La nueva Europa de la Defensa y la Brújula Estratégica» (conferencia). Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, 20 de abril de 2022. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/l/a/la_nueva_europa_defensa_y_brujula_estrategica.pdf

¹⁰ FIOTT, Daniel. «La Brújula Estratégica y la autonomía de la UE», *Política Exterior*, vol. XXXVI, nº 207. Mayo/junio de 2022, pp. 70-76.

Los objetivos detallados en la Brújula Estratégica apuntan hacia la meta de que la UE se convierta en un proveedor de seguridad, más que en un garante de la defensa de sus propios Estados. Además de al papel central de la OTAN en defensa, esto se debe al carácter intergubernamental de la PCSD: las acciones que se emprendan en esta materia dependerán única y exclusivamente de la voluntad de los Estados miembros (a través del Consejo Europeo y del Consejo de la Unión Europea)¹¹; la Unión no tiene, por ejemplo, capacidad para obligarlos a intervenir en un conflicto armado. Esta es la principal carencia de la PCSD: es muy complicado que los intereses de los Veintisiete converjan, ya que no comparten escenario estratégico. La guerra en Ucrania es una situación excepcional: ahora todos reman en una misma dirección en el ámbito de seguridad y defensa, pero cuando el conflicto acabe, muy probablemente, los Estados volverán a centrarse en los intereses vinculados a su particular situación geoestratégica. Por ende, resulta difícil aventurar que la Unión logre esa autonomía estratégica, entendida como la asunción total de la seguridad y la defensa de su territorio y de sus ciudadanos. Más bien, «la autonomía estratégica de la UE no consistiría en actuar al margen de EE. UU., sino en ser capaces de actuar donde y cuando los intereses europeos estén en juego y Washington no desee intervenir»¹². En suma, parece que la Brújula Estratégica llevará a que la Unión Europea profundice en materia de seguridad —ya sea en misiones de mantenimiento de la paz, de estabilización o de prevención de conflictos—, mientras que en el área de defensa se avanzará lo justo para poder hacer frente a conflictos de pequeña escala, teniendo presente en todo momento el artículo 5 de la OTAN, donde se establece que la Alianza defenderá a los Estados que sufran agresiones en su territorio.

Análisis de las medidas propuestas

En la Brújula Estratégica se proponen más de sesenta medidas para aumentar y reforzar las capacidades de la Unión, dotarla de herramientas eficaces para la acción y defenderla

¹¹ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/159/la-politica-comun-de-seguridad-y-defensa>

¹² PONTIJAS CALDERÓN, José Luis. «La Brújula Estratégica de la Unión Europea» (Documento de Análisis, n.º 45). IEEE, 2021. Disponible en:

https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA45_2021_JOSPON_Brujula.pdf
[consulta: 12/4/2023].

de amenazas. Estas medidas conectan con las cuatro líneas de trabajo citadas: actuar, garantizar la seguridad, invertir y trabajar de manera asociativa. En este apartado se intentarán destacar las iniciativas con capacidad de generar un impacto real y las que podrían ser más determinantes de cara a la autonomía estratégica de la Unión. En el plano de la actuación, varias medidas buscan ampliar la capacidad de la UE para llevar a cabo diversas acciones. La primera es la Capacidad de Despliegue Rápido de la UE: una fuerza de hasta cinco mil militares para intervenciones en escenarios inciertos que requieran inmediatez. Esta propuesta, aprobada en el Parlamento Europeo en abril de 2023, es heredera directa de los UE Battlegroups, unidades militares de mil quinientos integrantes ideadas para responder rápidamente a crisis y conflictos emergentes. Como se puede apreciar, esta es una medida reciclada, aunque el tamaño de los batallones aumenta y, consecuentemente, su capacidad. No obstante, un grupo de cinco mil soldados no tiene capacidad real para hacer frente a un conflicto de mediana o gran escala. Por otra parte, el hecho de que nunca se haya desplegado un Battlegroup, por problemas de interoperabilidad y divergencias entre los Estados miembros, suscita ciertas dudas: el desarrollo de unidades con más del triple de tamaño entrañará dificultades de movilidad superiores.

El Plan de Acción sobre Movilidad Militar no es una propuesta novedosa, sino que busca profundizar en los logros alcanzados por el primer plan de acción, que se inició en 2018, e identificar posibles fallas en la infraestructura para subsanarlas. Este Plan de Acción «ayudará a nuestras fuerzas armadas a responder mejor, más rápidamente y a escala suficiente a las crisis que surjan en las fronteras exteriores de la UE y más allá de ellas»¹³, mejorando las infraestructuras disponibles y reforzando la cooperación con socios clave. Se presupone que la medida beneficiaría a la OTAN, más que a la Unión, ya que, según el artículo 42.1 del Tratado de la Unión Europea: «la Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión»¹⁴. El empleo de la palabra *fuera* implica que las fuerzas europeas no actuarán dentro del territorio europeo y, por lo tanto, la máxima beneficiada sería la OTAN. El Plan de Acción sobre Movilidad Militar incluye además medidas para

¹³ COMISIÓN EUROPEA. «Movilidad militar: la UE propone medidas para que las fuerzas armadas puedan desplazarse más rápidamente y mejor a través de las fronteras». Bruselas, 10 de noviembre de 2022. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_6583

¹⁴ UNIÓN EUROPEA. Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea. 30 de marzo de 2010. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>

mejorar la digitalización y la ciberdefensa de las infraestructuras básicas para la movilidad. Asimismo, por cuanto respecta a la actuación, se proponen iniciativas para mejorar la planificación y la ejecución de misiones militares, la realización de ejercicios reales y la capacidad de desplegar una misión civil con doscientos expertos en treinta días (Pacto sobre la Vertiente Civil de la PCSD), entre otras.

Las acciones propuestas para garantizar la seguridad buscan mejorar la preparación para responder a los retos que requieran inmediatez, que se cuente con las herramientas adecuadas para combatir amenazas híbridas y asegurar el acceso a los ámbitos estratégicos. Aquí destacan, de cara a 2025, los refuerzos de la Capacidad Única de Análisis de Inteligencia, medida que pone de manifiesto la importancia de contar con unos servicios de inteligencia que permitan anticiparse a las amenazas, y del Centro de Satélites de la UE, para la obtención de una mayor autonomía en inteligencia geoespacial. También se ha puesto en marcha la elaboración de un conjunto de instrumentos para hacer frente a las amenazas híbridas que proporcione un marco de respuesta coordinada, de instrumentos de ciberdiplomacia y contra la manipulación e injerencia de actores externos. Asimismo, se emprenderán distintas iniciativas para garantizar el acceso seguro a los ámbitos estratégicos.

En el apartado dedicado a la intervención, en el que se profundizará en el siguiente punto, los esfuerzos se centran en realizar un mayor y mejor gasto en los ámbitos donde la Unión presenta mayores déficits con el fin de reforzar la base industrial y tecnológica de defensa europea, reducir las carencias en elementos cruciales para el apoyo estratégico, fomentar la inversión conjunta entre Estados miembros e impulsar la innovación tecnológica. Destacan la creación de un centro de innovación en materia de defensa y los diferentes incentivos propuestos para fomentar una mayor inversión, que supla las carencias tanto de elementos estratégicos como en la cadena de suministros, e intentar forjar una cultura industrial europea de defensa.

¿Hacia una autonomía estratégica en defensa o en industria y tecnología militar?

Como se ha destacado, más que lograr la autonomía estratégica parece que Europa busca ser el complemento ideal de la OTAN en lo que a defensa se refiere. A lo largo de la pandemia se puso de manifiesto hasta qué punto la Unión Europea es dependiente.

En la estrategia industrial de 2020 (actualizada un año después), se identificó que, de 5200 productos que la UE importa, en 137 es dependiente (un 6 por ciento del valor total de las importaciones). Además, existen 34 productos donde la dependencia es todavía mayor por el bajo potencial de sustitución que plantea la producción comunitaria. Otro sector donde la Unión presenta carencias y altos niveles de dependencia es el de las tecnologías avanzadas. Entre los productos más sensibles destacan: las materias primas (especialmente las tierras raras), las baterías, los ingredientes farmacéuticos activos, las placas fotovoltaicas, el hidrógeno, los semiconductores y las tecnologías de computación en la nube y de vanguardia¹⁵.

En materia de defensa, la Unión también presenta carencias. Desde la propia UE, en febrero de 2022 se identificaron tres tipos de déficits en este ámbito: en gasto, en industria y en capacidades¹⁶. En el campo del gasto, los Estados miembros han afirmado que aumentarán su presupuesto en defensa¹⁷, lo que, si no se hace de manera coordinada, puede conllevar una fragmentación de la defensa europea. Este aumento llega tras años de recortes y una escasa inversión en defensa (en relación al porcentaje del PIB). En la figura 2 se puede observar la continua bajada del porcentaje del PIB invertido en defensa por la Unión en su conjunto, con un leve repunte en 2009, una leve subida coincidente con la publicación de la Estrategia Global de Seguridad de 2016 — después de que en 2015 se alcanzaran valores mínimos— y un último repunte posterior a la denuncia de la escasa inversión europea en defensa realizada por el presidente Trump. Como la propia UE indica, «entre 1999 y 2021, el gasto en defensa del conjunto de la UE aumentó un 20 por ciento, frente a un 66 por ciento en Estados Unidos, un 292 por ciento en Rusia y un 592 por ciento en China»¹⁸. En cuanto a la industria, los países la abordan en función de sus intereses nacionales, por lo que existe una alta fragmentación, así como también existe dependencia en el caso de ciertos equipos de defensa clave para los que la industria y la tecnología europea no tienen soluciones. En

¹⁵ COMISIÓN EUROPEA. «Actualización de la estrategia industrial de 2020: hacia un mercado único más fuerte para la recuperación de Europa». Bruselas, 5 de mayo de 2021. Disponible en:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_21_1884

¹⁶ COMISIÓN EUROPEA. «La UE intensifica el refuerzo de sus capacidades y su base industrial y tecnológica de defensa: hacia una marco de adquisición conjunta de la UE en el ámbito de la defensa» Bruselas, 18 de mayo de 2022. Disponible en:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_3143

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ *Idem.*

el déficit de capacidades «se han destacado tres prioridades: reponer el arsenal, sustituir los sistemas heredados de la época soviética y reforzar los sistemas de defensa aérea y antimisiles»¹⁹. Asimismo, se desarrollarán capacidades estratégicas a medio y largo plazo para asegurar el acceso y la seguridad de los dominios estratégicos (terrestre, marítimo, aéreo, espacial, ciberdefensa y cognitivo).



Figura 2. Media del porcentaje del PIB invertido en defensa por los países de la UE
Fuente: Banco Mundial.

Otro hecho que pone de manifiesto la gran influencia de la OTAN y, consecuentemente, de Estados Unidos sobre la Unión Europea es cómo los Estados incrementaron su porcentaje del PIB destinado a defensa tras las advertencias de Trump, que instó a aumentar el gasto en un 4 por ciento del PIB. En la cumbre de la OTAN de julio de 2018, celebrada en Bruselas, el entonces presidente de Estados Unidos manifestó su intención de que los miembros de la Alianza Atlántica alcanzasen el compromiso del 2 por ciento del PIB de manera inmediata y no para la siguiente década, como se había acordado en Gales en 2014, con vistas a ampliar dicho incremento hasta el 4 por ciento. Aunque en Gales se había establecido 2025 como fecha límite para llegar a ese 2 por ciento, en 2018 solo cinco países lo habían conseguido. Pese a las insistencias de Trump, finalmente la OTAN acordó que se destinara a defensa un 2 por ciento del PIB, lo que,

¹⁹ *Idem.*

como se observa en la figura 2, ha propiciado un incremento del gasto entre los Estados miembros.

Tras identificar carencias y dependencias, en consonancia con lo propuesto en el apartado de la Brújula dedicado a la necesidad de intervenir, desde la Comisión se lanzó un paquete de medidas para reducir las dependencias estratégicas y potenciar la innovación. La idea subyacente a estas medidas es «crear cadenas europeas de suministro y fomentar las sinergias entre los sectores industriales de defensa, civil, seguridad y espacio»²⁰ para reforzar la industria europea de defensa y reducir las dependencias, especialmente en los productos más sensibles estratégicamente. Un mes después de la presentación del paquete de medidas, se publicó la Brújula Estratégica, que señala la «necesidad de que la Unión reduzca de manera drástica sus dependencias y potenciar el desarrollo de capacidades tecnológicas propias»²¹. Por ende, se otorga una importancia central a las dependencias estratégicas en la seguridad y defensa del territorio europeo.

De hecho, el propio Josep Borrell, pese a haber señalado que la UE en su conjunto realizaba el segundo mayor gasto en defensa del mundo (aunque esto no se traduzca en unas capacidades militares conjuntas, sino fragmentadas), admitía que «carecemos de un nivel suficiente de transporte energético, telecomunicaciones seguras, elementos de inteligencia, capacidades de vigilancia y reconocimiento, drones, activos espaciales y capacidades anfibas, entre otras»²². Esta afirmación evidencia aún más la carencia de capacidades estratégicas y tecnológicas por parte de la Unión. De aquí la necesidad imperiosa de invertir más en defensa, pero con coherencia y coordinación.

En sintonía con estas declaraciones, en diciembre de 2022 el Consejo acordó el establecimiento de un instrumento para reforzar la industria europea (Fondo Europeo de Defensa), cuyo pilar fundamental sería la adquisición común. Con un presupuesto de 500 millones de euros hasta 2024 (aunque dentro de un marco presupuestario de 8000 millones de euros para el periodo 2021-2027), este instrumento se dirige a «incentivar

²⁰ ARTEAGA, Félix. «La Brújula Estratégica: para proporcionar más seguridad que defensa a la UE». Real Instituto Elcano, 7 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/la-brujula-estrategica-para-proporcionar-mas-seguridad-que-defensa-a-la-ue/> [consulta: 15/4/2023].

²¹ FIOTT, Daniel. *Op. cit.*

²² BORRELL, Josep. *Op. cit.*, 20 de abril de 2022.

acciones que aborden las necesidades más urgentes y críticas en materia de productos de defensa»²³. El requisito para optar a la financiación comunitaria es que las acciones sean llevadas a cabo por un consorcio de al menos tres Estados miembros y que, como mínimo, el 70 de los componentes procedan de la UE y de países asociados. Con esta medida se busca incentivar la adquisición común de material para evitar la fragmentación actual. Además del Fondo Europeo de Defensa, la UE cuenta con diversas herramientas para impulsar la seguridad y la defensa europeas: la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, por sus siglas en inglés), el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, la Revisión Anual de Coordinación de la Defensa y la Capacidad Militar de Planificación y Ejecución, todas ellas dentro del marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)²⁴.

Se espera que estos incentivos para impulsar la adquisición conjunta logren suplir progresivamente las carencias de elementos de apoyo estratégico sufridas por la Unión Europea. Con ese fin, debe asegurarse un aumento de la coordinación entre los equipos de los Estados miembros para superar la fragmentación y que la adquisición de material común se realice con éxito. Asimismo, el principal objetivo a corto plazo es estimular la contratación conjunta del material del que ya disponen los países miembros, mientras que a largo plazo se busca reforzar la competitividad de la industria europea de defensa, fomentando con financiación comunitaria el desarrollo conjunto de capacidades punteras y de altas tecnologías. Así, el objetivo final de lograr que la industria y la tecnología de defensa europeas sean pioneras y competitivas a escala internacional tendría una mayor coherencia, y, si se cumplen las etapas establecidas y los objetivos, sería alcanzable.

Conclusiones

Poco más de un año después de su publicación, se puede afirmar que la Brújula Estratégica llegó en el momento preciso, coincidiendo con la agresión de Rusia a Ucrania. Tal vez, de haber sido publicada en otro contexto, no habría tenido la misma

²³ CONSEJO EUROPEO / CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. «Industria de la defensa en la UE: el Consejo alcanza una orientación general para impulsar la adquisición común». 1 de diciembre de 2022. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/12/01/eu-defence-industry-council-reaches-general-approach-on-boosting-common-procurement/>

²⁴ CONSEJO EUROPEO / CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. «Cooperación de la UE en materia de seguridad y defensa». Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/defence-security/>

repercusión ni los mismos efectos. El principal escollo de la PCSD es que depende de la buena voluntad de los Estados, por lo que, si la percepción de las amenazas y las prioridades difiere entre ellos, es imposible seguir una línea de actuación comunitaria, como sucedió ante la invasión de Iraq de 2003. Con el regreso de la guerra a suelo europeo, pese a no compartir el mismo entorno de seguridad, los Estados miembros coinciden en la amenaza que la agresión de Rusia supone para la seguridad del continente, lo que favorece que todos sigan una misma línea de actuación y propicia un escenario ideal para avanzar en la integración en seguridad y defensa. Si no se lleva a cabo una mayor cesión de competencias en esta materia, como afirma Pontijas, «la voluntad política seguirá siendo el eslabón más débil de toda esta iniciativa y, por lo tanto, será el que mida su eficacia»²⁵, pues el éxito de las medidas propuestas dependerá de la actitud individual de los países, más que de la Unión.

Por otra parte, el objetivo de la autonomía estratégica admite varias interpretaciones. En primer lugar, puede entenderse que la Unión aspira a ser completamente independiente, actuar de acuerdo con sus intereses —más que seguir las directrices marcadas desde Washington— y encargarse de su propia defensa. Otra interpretación, más en consonancia con lo enunciado en el documento, sostiene que la UE aspira a servir como complemento a la OTAN y alcanzar una autonomía estratégica industrial y tecnológica. Esta última opción resulta más coherente si se tiene en cuenta que, desde la propia Brújula Estratégica, se señala que la OTAN continuará siendo el pilar de defensa colectiva de sus miembros, aunque cinco Estados miembros de la Unión no forman parte de la organización transatlántica. De aquí que las iniciativas propuestas por la Brújula se focalicen más en la gestión de crisis, misiones civiles o conflictos de pequeña y mediana escala donde la Unión tenga que actuar por cuenta propia, y que no se contemple ninguna referencia a elementos disuasorios, que son de los que se encarga la OTAN. Por último, ante el incipiente interés estadounidense en la zona del Indopacífico, la Brújula señala en repetidas ocasiones la importancia de reforzar el vínculo transatlántico, lo que deja claro el papel crucial que Estados Unidos y la OTAN juegan en la defensa europea.

²⁵ PONTIJAS CALDERÓN, José Luis. *Op. cit.*, 2022.

Las iniciativas recogidas por la Brújula Estratégica se encaminan a que la Unión consiga ser un proveedor de seguridad, mas no de defensa. Siendo realistas, la Capacidad de Despliegue Rápido de la UE, dotada de cinco mil efectivos, no tendría oportunidad alguna ante un despliegue militar como el realizado por Rusia en Ucrania. Así pues, parece que estas medidas van más enfocadas al apoyo o a la gestión de crisis que a afrontar un conflicto armado. En el ámbito de seguridad sí que se han realizado avances, pero la defensa se ha delegado casi en su totalidad en la OTAN. En el área de la industria y la tecnología de defensa, de prosperar las medidas que propone el documento, el objetivo de alcanzar la autonomía estratégica sería más realista, especialmente dados los esfuerzos dirigidos a la adquisición conjunta de material, preferiblemente europeo, y la mayor coordinación entre los Estados miembros prevista para reducir la actual fragmentación.

Para finalizar, el éxito de la Brújula como guía estratégica de la UE dependerá de la capacidad de la Unión para actuar en bloque, lo que a su vez dependerá del compromiso de los Estados miembros a la hora de adoptar una línea de actuación conjunta, más allá de los intereses nacionales. Que la publicación de la Brújula haya sido contemporánea a la guerra de Ucrania, más que una casualidad, supone un reto para la Unión, que tiene la oportunidad de reafirmarse como un bloque creíble ante la comunidad internacional en el empleo del «lenguaje del poder». Mostrarse capaz de definir la política europea en seguridad y defensa contribuirá a forjar una cultura estratégica comunitaria que facilite las acciones de la Unión en su conjunto. Ante la dificultad que entraña la cesión a la UE de la soberanía nacional en seguridad y defensa, la cooperación y la coordinación interestatal serán clave. Para Borrell, «la autonomía estratégica de la UE solo puede conseguirse a través de la cooperación a nivel europeo»²⁶, dando a entender con ello que la colaboración entre los Estados miembros será la que determine el éxito o el fracaso de la Brújula. El contexto geoestratégico actual puede proporcionar a la UE el impulso necesario para que se convierta en algo más que en un bloque comercial y económico. Como afirmó Jean Monnet, «Europa se forjará en las crisis y será la suma de las soluciones adoptadas para esas crisis», por lo que las decisiones que se tomen

²⁶ BORRELL, Josep. *Op. cit.*, 20 de abril de 2022.

ante el actual conflicto resultarán determinantes en el futuro de la Unión Europea y de su defensa.

*Manuel Parada Martínez**

Máster en Relaciones Internacionales Universidad Nebrija

Estudiante en prácticas en el IEEE