

The European Union Strategic Compass

Abstract:

The European Council, the President of the European Commission and the High Representative for the Union's External Relations and Security Policy have been in favour of promoting a more geopolitical Union with a more assertive policy in its international relations. That issue has relaunched the question of whether the EU needs to review its strategy for external action, June 2016. But rather than reviewing this strategy, the Union has decided to draw up what has been called 'the Strategic Compass', an analysis that, based on the threats faced by the Union, will help to make the European strategic document more operational. In this analysis, we intend to clarify what this Strategic Compass could consist of.

Keywords:

European Union, NATO, Strategic Compass, strategic autonomy, threats.

Introducción

El creciente deterioro del arco de inestabilidad que rodea Europa está favoreciendo el aumento de la conciencia europea sobre su seguridad e impulsando el debate sobre cuestiones que, hasta hace pocos años, permanecían fuera del centro de atención de la Unión Europea (UE). A estas preocupaciones se suma la exigencia de Estados Unidos para que Europa asuma un papel mucho más activo e importante en su seguridad, junto al giro estratégico que dicha potencia está llevando a cabo de la citada área geográfica para poder focalizarse sobre el Indo-Pacífico.

Así, las dos grandes organizaciones que dominan el espectro geopolítico europeo, la OTAN y la UE, han empezado a modificar sus planteamientos para enfrentarse a la nueva situación geoestratégica.

En el seno de la Unión se abrió un debate de gran calado como consecuencia de la adopción por parte del Consejo Europeo en julio de 2016 de la nueva Estrategia Global de la UE (EUGS, por sus siglas en inglés): la necesidad de que la Unión adquiriera «autonomía estratégica».

Es evidente que tanto EE. UU. como China y Rusia consideran a la UE como un actor internacional con una capacidad limitada de influencia global, a pesar de ser una de las mayores economías mundiales, cercana al 22 % de producto interior bruto mundial y ser el mayor proveedor de ayuda al desarrollo y humanitaria del mundo, superando a todos los demás juntos (ver figura adjunta).

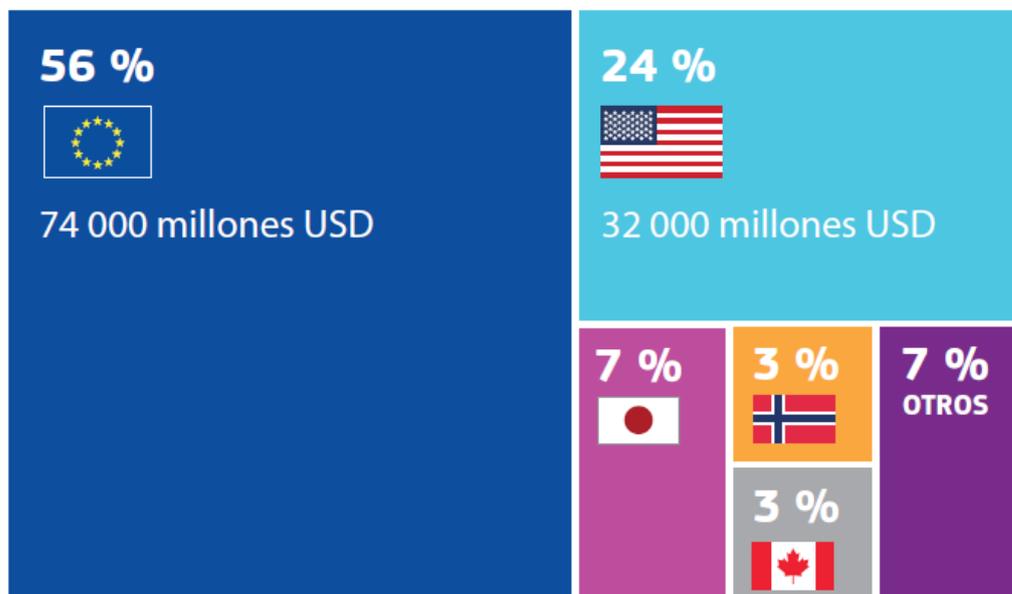


Figura 1. Ayuda al desarrollo y humanitaria en el mundo durante 2018. Fuente: elaboración propia

De hecho, si analizamos las estrategias de la Administración Trump y la provisional emitida por la Administración Biden¹, la Unión Europea no juega un papel muy destacado en ninguna de ellas, especialmente en la primera (Biden menciona el diseño de una sólida agenda común con la UE).

Y esto es así, porque su capacidad de actuación exterior continúa lastrada por la ausencia de un poder decisorio centralizado que pueda conjugar en su política exterior economía, diplomacia y medios coercitivos. Evidentemente, esto lo provoca el hecho de que los intereses de los 27 son diferentes e incluso divergentes, debido fundamentalmente a que habitan ecosistemas de seguridad que en ocasiones son muy distintos y distantes, lo que produce una gran variedad de visiones y prioridades sobre las distintas amenazas y riesgos percibidos.

Es evidente que para poder dotarse de esa capacidad de maniobra geopolítica la UE precisa de mucha mayor autonomía de la que goza actualmente.

¹ *Interim National Security Strategic Guidance*. The White House. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/03/interim-national-security-strategic-guidance/>

En su agenda estratégica 2019-2024, el Consejo Europeo declaró que «en un mundo de creciente incertidumbre, complejidad y cambio, la Unión Europea necesita seguir una línea de acción e incrementar su capacidad para actuar autónomamente»². Al mismo tiempo, tanto la presidenta de la Comisión Europea (CE), Ursula von der Leyen, como el alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la Unión, Josep Borrell, se mostraron favorables a impulsar una Unión más geopolítica que «aprenda a usar el lenguaje del poder»³.

Evidentemente, la autonomía estratégica de la UE requerirá un enorme esfuerzo en campos diversos, pero el más importante y sin el cual será muy difícil progresar, es en la creación de una visión compartida del panorama internacional, que permita forjar una cultura estratégica común y aclare qué tipo de actor debe ser la Unión en el escenario mundial, qué tipo de amenazas nos acechan y con qué prioridad se deben atender. Casi todos estamos de acuerdo en que deseamos «más Europa», pero no tanto en qué significa y cómo hacerlo. Precisamente para poder impulsar la citada cultura estratégica común, la Unión ha iniciado un proceso, que desea finalizar a mediados de 2022: la definición de la denominada «brújula estratégica» de la UE.

La brújula estratégica para la seguridad y la defensa

El 16 de junio de 2020, los ministros de Defensa acordaron desarrollar una brújula estratégica para la seguridad y la defensa⁴, una idea forjada durante la presidencia alemana del Consejo de la Unión Europea. La iniciativa se está desarrollando a lo largo de un periodo de dos años, por lo que debe finalizar con la presidencia francesa durante el segundo semestre de 2022 (en esta secuencia coordinada francoalemana, claramente diseñada, podemos ver el famoso eje en acción). La idea es concretar el nivel de ambición de la Unión como proveedor de seguridad en el escenario internacional. Además, se pretende que el proceso contribuya a impulsar una cultura común de seguridad y defensa, que tradicionalmente Bruselas ha identificado como una de las

² *Una nueva agenda estratégica para la UE*. Bruselas, Consejo Europeo. Junio de 2019. [Consulta: 10 de enero de 2022]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>

³ Borrell, J. *Hearing at the European Parliament*. Estrasburgo, Europarl. Octubre de 2019. [Consulta: 10 de enero de 2022]. Disponible en:

<https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20191008RES63704/20191008RES63704.pdf>

⁴ *Una nueva agenda estratégica para la UE*. Bruselas, Consejo Europeo. Junio de 2019. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf>

debilidades fundamentales de la Política Común de Seguridad y Defensa. El proceso se desarrollará en dos fases:

- 1.ª fase: análisis de las amenazas (llevado a cabo durante la segunda mitad de 2020). El AR, junto con las unidades civiles y militares de inteligencia del Servicio Exterior de la Unión (EEAS, por sus siglas en inglés) desarrolló un análisis global de todas las amenazas y desafíos que se estima pudieran afectar a la Unión. El resultado no se ha publicado y permanece opaco al escrutinio externo.
- 2.ª fase: confección de la «brújula estratégica» (a lo largo de 2021 y primer semestre de 2022). Basándose en el anterior análisis de las amenazas y otros posibles análisis temáticos, los Estados miembro deben desarrollar una brújula estratégica que traslade el nivel de ambición político definido en la estrategia de 2016.

Se espera que el proceso contribuya al desarrollo de una cultura común de seguridad y defensa, que consiga acercar los puntos de vista y de esa manera facilitar la acción exterior de la UE. Porque, aunque los cimientos para una futura «Unión Europea en Seguridad y Defensa» se hayan establecido desde el punto de vista conceptual e institucional, todavía no ha sido posible establecer un entendimiento compartido sobre su propósito, por lo que dicha unión ha permanecido latente desde la aprobación del tratado de Maastricht.

La decisión de lanzar la brújula estratégica se tomó en un momento especialmente complicado. Por un lado, el *brexit* se había consumado, lo que suponía que un peso pesado europeo en el campo de la defensa y la seguridad abandonaba la Unión. Aunque dicho abandono no tuviera graves consecuencias para la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) *per se*, sí las tenía para la credibilidad general de la misma y afectaría de manera negativa a la seguridad⁵. Por otro lado, la decisión del entonces presidente Trump de retirar 9.500 efectivos (en principio se anunció la retirada de 12.000⁶) estacionados en Alemania en julio de 2020, unido a las declaraciones que socavaron las relaciones euroatlánticas, llevó a una seria crisis de confianza en el seno de la OTAN.

⁵ Pontijas Calderón, J. L. *Implicaciones del Brexit en los campos de la defensa y la seguridad*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO22-2018_Implicacion_Brexit_SegyDef_JLPC.pdf

⁶ Disponible en: <https://edition.cnn.com/2020/07/29/politics/us-withdraw-troops-germany/index.html>

Por si esto fuera poco, la pandemia global provocada por el virus SARS-CoV-2 ha amplificado las tensiones geopolíticas y las amenazas, mientras fuerza a los Estados miembro a detraer recursos para afrontarla, recursos que en muchos casos provienen de los que se hubieran dedicado a seguridad y defensa. A ello también contribuirá de manera negativa el hecho de que el próximo marco financiero plurianual se verá rebajado de manera sustancial del nivel inicialmente previsto⁷.

Hay que reconocer que algunos Estados miembro mostraron inicialmente su escepticismo ante la idea de desarrollar una brújula estratégica, temiendo que pudiera resultar en un proceso largo, costoso y, aun así, improductivo, cuyo resultado pudiera ser un nuevo documento que archivar y al que prácticamente nadie prestara la importancia debida. Así pues, hay que reconocer el éxito inicial que obtuvo la presidencia temporal de Alemania, quien consiguió lanzar el proceso, venciendo las citadas reticencias iniciales.

Pero, una vez lanzado el proyecto queda por recorrer el camino más difícil y conseguir llevarlo a buen puerto. Analicemos pues por separado cada una de las dos fases de este.

Análisis de la amenaza

Entre las conclusiones del citado Consejo de Ministros del 16 de junio de 2020, se incluía la de «desarrollar un exhaustivo análisis de 360 grados del alcance total de las amenazas y los desafíos», que debía llevarse a cabo para finales de 2020. Dicho análisis debían confeccionarlo las unidades de inteligencia civil y militar, utilizando para ello la plataforma común de coordinación denominada *Single Intelligence Analysis Capacity* (SIAC). Además, el proceso debía contar con la participación de los Estados miembro. Aunque la idea era que dicho análisis proporcionara el marco para las posteriores discusiones sobre la brújula estratégica, el primero no sería parte formal de esta última y permanecerá como documento reservado que no verá la luz pública.

Es obvio que uno de los principales obstáculos para su confección es la disparidad y divergencia que existen entre los Estados miembro en cuanto a las amenazas percibidas, lo que resulta una de las principales debilidades de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Mientras algunos Estados se preocupan por la fragilidad de los Estados

⁷ FIOTT, Daniel et al. «It's time to vaccinate Europe's Defence budgets», *EurActiv*, 20 abril de 2020.

del Sahel y por el deterioro general y progresivo del área, otros están demasiado focalizados sobre la posibilidad de una potencial agresión de Rusia, lo que amenazaría su propia supervivencia, mientras hay quienes su foco de atención está dirigido a otro tipo de amenazas, como el cambio climático, los ciberataques o la desinformación. Esta asimetría en la percepción de las diferentes amenazas y en la prioridad que se otorga a las mismas, tiene implicaciones muy importantes para UE, puesto que lastra sus posibilidades como actor de seguridad internacional, incapaz de garantizar ni siquiera la suya propia. De ahí, que haya Estados que prefieran depositar toda su confianza en la OTAN, a la hora de definir sus prioridades.

Por lo tanto, resulta muy importante fomentar el mutuo entendimiento sobre las distintas percepciones que los Estados miembro poseen sobre las amenazas y los desafíos a los que estiman que se están enfrentando. Pero aun así y aceptando que la idea es muy positiva, cabe preguntarse hasta qué punto el proceso de definición de las amenazas será capaz de forjar una visión común, o al menos sentar las bases para avanzar de manera decidida hacia la misma. De hecho, las dificultades no tardaron en aparecer, ya que el primer seminario que, bajo la dirección del Servicio Exterior de la Unión Europea, tuvo lugar sobre la materia en el Instituto de la Unión Europea para Estudios de Seguridad mostró la dificultad de impulsar una visión común, cuando simplemente se discutió la forma, estructura y objetivo del análisis de las amenazas⁸.

En cualquier caso, siempre se puede partir de la base que proporcionan varios de los documentos estratégicos oficiales emitidos por los organismos de la Unión, quienes en su conjunto proporcionan una amplia panoplia de amenazas y desafíos, tal y como muestra el siguiente esquema:

Estrategia Europa de Seguridad (2003)	Informe sobre la implementación de la Estrategia Europea de Seguridad (2008)	Estrategia Global de la Unión Europea (2016)
<ul style="list-style-type: none"> - Proliferación de armas de destrucción masiva - Terrorismo - Crimen organizado - Conflictos regionales 	<ul style="list-style-type: none"> - Proliferación de armas de destrucción masiva - Terrorismo - Crimen organizado - Ciberseguridad 	<ul style="list-style-type: none"> - Proliferación de armas de destrucción masiva - Terrorismo - Crimen organizado - Ciberseguridad - Seguridad energética

⁸ *Defending Europe: Analysing the Threats and strategic challenges facing the EU*. European Union Institute for Security Studies, seminar report. Febrero de 2020.

- Estados fallidos	- Seguridad energética - Cambio climático	- Conflictos armados - Cambio climático - Estados frágiles - Amenazas híbridas - Seguridad marítima - Migraciones masivas - Pandemias - Volatilidad económica - Demografía
--------------------	--	--

Sin embargo, la rápida evolución del contexto estratégico requiere una puesta al día de la lista anterior, pero, fundamentalmente, una priorización de las amenazas y los desafíos, siendo este quizá el punto de mayor dificultad. Por lo tanto, uno de los riesgos que se corre es que se evite priorizar las amenazas, para evitar excitar la sensibilidad de los Estados miembro.

En cualquier caso, el análisis de la amenaza debería enumerar tanto las civiles, como las militares, así como el horizonte temporal estimado de pervivencia de estas (corto, medio y largo plazo). Pero aquí de nuevo nos encontramos con otro riesgo potencial: elaborar una lista demasiado exhaustiva para dar cabida a todas las sensibilidades sin excepción. Así, podremos acabar obteniendo un documento demasiado extenso que, por agradar a todos, no sirva para proporcionar una verdadera base sobre la que elaborar la brújula estratégica.

De esta manera, el proceso podría acabar por producir un análisis reducido al común denominador que solo tenga en cuenta aquellas amenazas en las que todos estén de acuerdo, para evitar temas controvertidos. Se obtendría así también un documento políticamente correcto, aceptado por todos, pero de poco o ningún valor como base para el desarrollo posterior. Un ejemplo claro nos lo proporciona el caso particular de Rusia, que unos Estados consideran una amenaza existencial (las repúblicas bálticas, Islandia, Polonia...), mientras que, para otros, resulta un socio problemático (como para Alemania y Francia).

El hecho de que el análisis de la amenaza no se encuentre dentro de la brújula estratégica, que deba ser desarrollado por el HR ayudado por el SIAC y que por lo tanto no requiera negociarse con los Estados miembro, además de permanecer como

documento reservado, pudiera facilitar su confección. Por otro lado, también pudiera dificultar su aceptación por algunos Estados miembro, lo que lo condenaría al fracaso, ya que sería el equivalente a comenzar la casa por el tejado, dada la disparidad en las diferentes y divergentes sensibilidades, antes mencionadas. No se debe perder de vista que el documento debe servir para aumentar el consenso interno y no tanto como herramienta de comunicación, es decir, para impulsar un pensamiento estratégico común en el seno de la Unión.

La brújula estratégica propiamente dicha

Como hemos mencionado, la brújula estratégica debe impulsar y guiar la implementación del nivel de ambición definido en la *Estrategia Global de Seguridad*⁹, que contempla tres prioridades: responder a conflictos y crisis exteriores, desarrollar capacidades de los socios y proteger la Unión y sus ciudadanos. La idea es que la citada brújula posibilite que los Estados miembro definan más específicamente cuales son los objetivos de la UE en los campos de seguridad y defensa. El documento debe acordarse en el Consejo que finaliza la presidencia francesa del mismo, a mediados de 2022. El HR será responsable de la redacción de este (ayudado por el EEAS) con la cooperación de la Comisión y la Agencia de Defensa Europea «cuando se estime apropiado».

Para ello, inicialmente se prevén cuatro áreas (denominados cestos): gestión de crisis, desarrollo de capacidades, resiliencia y partenariado. Cada uno de los citados cestos debe responder a una serie de preguntas:

Cestos	Preguntas relevantes
Gestión de crisis	<ul style="list-style-type: none"> ¿Operaciones a qué escala y con qué concurrencia? ¿Qué prioridad funcional? (ej. seguridad marítima) ¿Qué prioridad regional? ¿Qué conexiones de la PCSD con otras políticas? ¿Futuro de los grupos de combate? ¿Estructuras de mando de la Unión? ¿Cómo impulsar el proceso de generación de fuerzas? ¿Prioridades en la implementación del <i>Paquete Civil</i>?

⁹ Disponible en: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf

Desarrollo de capacidades	<p>¿Qué significa la autonomía estratégica en cuanto al desarrollo de capacidades?</p> <p>¿Qué conexión entre capacidades y escenarios de crisis?</p> <p>¿Cómo pueden la PESCO y el Fondo Europeo de Defensa contribuir a mejorar las carencias en capacidades?</p> <p>¿Cómo enlazar el proceso de planeamiento de capacidad de la UE con la OTAN?</p> <p>¿Cuáles son las prioridades para la movilidad militar?</p> <p>¿Debe revisarse el Objetivo de Capacidades de 1999/2004?</p>
Resiliencia	<p>¿Cómo contribuye la UE a la defensa territorial?</p> <p>¿Cómo articular la asistencia mutua (art. 42-7 TUE) y las cláusulas de solidaridad (art. 222 TFUE) a la luz del art. V de la OTAN?</p> <p>¿Qué lecciones se han obtenido de la cooperación civil-militar durante la pandemia?</p> <p>¿Cómo mejorar las herramientas de la UE para enfrentarse a las amenazas híbridas incluyendo la desinformación?</p> <p>¿Cuál podría ser la división de tareas/sinergias entre la UE y la OTAN al responder a una amenaza híbrida o ciber?</p> <p>¿Hasta dónde y cómo debe la UE actuar de manera conjunta en el espacio?</p>
Partenariado	<p>¿Cómo profundizar en la cooperación OTAN-UE a pesar de los obstáculos políticos?</p> <p>¿Qué significa efectivamente un enfoque más estratégico respecto al partenariado con terceros países?</p> <p>¿Debería haber un partenariado de seguridad y defensa con Reino Unido más profundo y sui géneris y qué entrañaría?</p>

Si observamos las preguntas, podemos ver que engloban asuntos de profundo calado y que sin duda generarán controversia. Algunas requerirán un difícil equilibrio entre diferentes percepciones de las amenazas, otras intentarán dar respuesta a una posible división de responsabilidades entre la OTAN y la UE, el equilibrio entre los instrumentos civiles y militares. Esto puede suponer sumergirse en largas discusiones y debates que pudieran impedir llegar a definir opciones concretas, que debe ser el objetivo, ya que, a fin de cuentas, la brújula estratégica debe reducir su foco de atención a la seguridad y la defensa.

En cualquier caso, que la brújula estratégica acabe siendo otro documento más o no dependerá de lo que se haga a continuación, porque sin el necesario impulso político, perderá interés progresivamente y acabará arrumbado junto a otras iniciativas en

seguridad y defensa que resultaron papel mojado. El objetivo fundamental debe ser concretar el nivel político de ambición de la UE en las áreas de seguridad y defensa que debería incluir una definición clara del nivel de ambición militar. Al mismo tiempo, pero como objetivos secundarios, debería tratar sobre cómo solucionar las carencias estratégicas, acercar posturas en la interpretación de las amenazas y su prioridad, impulsar la coherencia entre los organismos supranacionales e intergubernamentales de la Unión y, finalmente, contribuir a forjar una cultura estratégica común.

Es evidente que la Unión se encuentra en un momento crítico, que podría ser existencial y la apuesta por la brújula estratégica, aunque consiga llegar a buen puerto, pudiera acabar siendo una huida hacia adelante del entorno administrativo bruselense. Como otras iniciativas que, vendidas a bombo y platillo para dar la sensación de que la maquinaria europea sigue en movimiento, acaban embarrancando precisamente por la falta voluntad política de los Estados. Y estos son reacios a impulsarlas porque no se alinean con sus intereses, producto de los diferentes ecosistemas de seguridad que habitan los 27 socios, lo que los lleva a interpretar de manera diferente la panoplia de amenazas y riesgos a los que consideran que se enfrentan.

Conclusiones

El creciente deterioro del arco de inestabilidad que rodea Europa está favoreciendo el aumento de la conciencia europea sobre su seguridad e impulsando el debate sobre cuestiones que hasta hace pocos años permanecían fuera del centro de atención de la UE. El escenario para Europa es especialmente preocupante, ya que la nueva Administración estadounidense ha mostrado su deseo de no comprometerse en aquellos escenarios en los que no estén en juego sus intereses fundamentales. Ello debería obligar a la UE a dotarse de herramientas para hacer frente en solitario a aquellas amenazas que no comparte con el Hegemón norteamericano, evitando ser arrastrada a aquellos escenarios donde los intereses fundamentales europeos no estén amenazados.

Para poder dotarse de esa capacidad de maniobra geopolítica, la UE precisa de mucha mayor autonomía estratégica de la que goza actualmente. Evidentemente, ello conllevaría asumir que la UE sea un actor principal en el escenario mundial, capaz de defender sus intereses dentro y fuera de su territorio: una visión común sobre su futuro

y sobre las amenazas a las que se enfrenta y a las que podría enfrentarse a corto, medio y largo plazo.

Desgraciadamente, al menos a corto y medio plazo, la defensa europea no puede garantizar la protección del continente de una amenaza de alta intensidad proveniente de una gran potencia, mucho menos en el ámbito nuclear. De modo que su seguridad estará entrelazada ineludiblemente a la que esté dispuesto a proporcionar EE. UU. El debate sobre la autonomía estratégica se encuentra inmerso en una falsa dicotomía de suma cero: «más Europa significa menos EE. UU.».

Para crear una visión compartida que permita forjar una cultura estratégica común y aclare qué tipo de actor debe ser la Unión en el escenario mundial, se está confeccionando la mencionada brújula estratégica, que se espera consiga acercar los puntos de vista de los Estados miembro. Pero que acabe teniendo un papel más o no dependerá del necesario impulso político que siga a continuación.

Ello requerirá que incluso los que depositan toda su confianza en Washington tomen conciencia de la inescapable responsabilidad de poder actuar autónomamente en amplias zonas, algunas relativamente alejadas del continente.

Así, la autonomía estratégica de la UE no consistiría en actuar al margen de EE. UU., sino en ser capaces de actuar dónde y cuándo los intereses europeos estén en juego y Washington no desee intervenir.

Aun llegando a buen puerto, la iniciativa se arriesga a convertirse en una momia más de las que habitan los armarios del entramado administrativo bruselense, lo que abundaría en el desapego creciente que los europeos empiezan a sentir con respecto a su Política Común de Seguridad y Defensa¹⁰.

*José Luis Pontijas Calderón**
Coronel de Artillería DEM
Doctor en Economía Aplicada (UAH)
Analista de Seguridad Euroatlántica (IEEE)

¹⁰ Euro-Skepticism and the future of Common Security and Defence Policy. *Georgetown Journal of International Affairs*. [Consulta: 28 de octubre de 2021]. Disponible en: <https://www.georgetownjournalofinternationalaffairs.org/online-edition/euro-skepticism-and-the-future-of-the-common-security-and-defence-policy-dieter-dettke>