



Universidad
Rey Juan Carlos



Análisis de la Brújula Estratégica de la UE y propuestas para su mejora

Universidad Rey Juan Carlos

Máster en Analista de Inteligencia

Proyecto INVIA

Octubre, 2024

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	2
1.1. Motivaciones para la creación de la Brújula Estratégica	2
1.2. Qué es y qué propone la Brújula Estratégica	4
1.3. Primer año de vida de la Brújula Estratégica	10
2. ANÁLISIS	12
2.1. Qué no se menciona en la Brújula y qué factores pueden afectar al proyecto	12
2.2. Qué opinan los países miembros de la Brújula Estratégica	15
2.3. Hacia una nueva Brújula Estratégica: propuestas de mejora para el proyecto de seguridad y defensa 2030 de la UE.	22
3. CONCLUSIONES	27
4. ANEXOS	29

1. INTRODUCCIÓN

Este documento pretende realizar un análisis de la Brújula Estratégica para la Seguridad y Defensa de la Unión Europea (UE), documento aprobado por los países miembros de la UE en noviembre de 2021. La finalidad del mismo es poder aportar un punto de vista diferencial a los ministros de asuntos exteriores, defensa y relaciones con la Unión Europea para que puedan realizar mejoras, reflexionar sobre las propuestas, o implementar nuevas fases dentro de la misma.

1.1. Motivaciones para la creación de la Brújula Estratégica

La Unión Europea comenzó a trabajar en la elaboración de la Brújula Estratégica (*Strategic Compass*) en 2020, basándose en un Análisis de Amenazas que no fue respaldado por los líderes de la UE y que fue clasificado. Sin embargo, varios acontecimientos que tuvieron lugar durante el transcurso del año 2021, reactivaron el debate en torno a la necesidad de reforzar la defensa de la Unión Europea.

En abril de 2021, Rusia desplegó tropas y armamento a lo largo de la frontera de Ucrania, hecho que recordó a la anexión ilegal de Crimea y la Guerra del Donbás del año 2014. Más tarde, en agosto de 2021, Kabul fue tomada por los talibanes provocando la salida de tropas de la OTAN y delegaciones diplomáticas occidentales de Afganistán.

Además de estos sucesos, la propia UE ha declarado que el entorno de seguridad internacional actual es tremendamente incierto. Más allá de las amenazas tradicionales que venía gestionando desde hace años, tales como el terrorismo y los conflictos regionales dentro y fuera de sus fronteras, ahora Europa se enfrenta a nuevos desafíos más difíciles de contrarrestar y que marcan el entorno estratégico de la Unión.

Entre los desafíos a los que hace frente la UE destacan las amenazas híbridas, que se caracterizan por su especial complejidad. El origen de estas amenazas se encuentra en los competidores estratégicos que utilizan herramientas como las campañas de desinformación, los ciberataques, la coerción económica, la inmigración irregular e incluso el chantaje energético; para poner a prueba su resistencia, perjudicar sus capacidades de defensa y dificultar un acceso seguro a los dominios marítimo, aéreo, cibernético y espacial.

De todas ellas, los ciberataques suponen una principal preocupación, en particular manifestados en intrusiones cibernéticas respaldadas por ciertos países y dirigidas contra infraestructuras críticas, así como en ataques de *ransomware*, cada vez más frecuentes.

El terrorismo continúa representando uno de los principales retos para la seguridad nacional y la estabilidad de los Estados miembros. Esta amenaza está especialmente presente en los países situados a orillas del Mediterráneo, y deriva de otros desafíos como la migración irregular, la radicalización violenta y el crimen organizado.

Las regiones del Sahel, África Central, el Cuerno de África y el Golfo de Guinea son el epicentro de esta amenaza. La causa de esto es que son zonas marcadas por un alto nivel de pobreza, falta de gobernanza y por la presencia de grupos terroristas y bandas de mercenarios, lo que las convierte en áreas inestables y propensas al conflicto.

El aumento de la proliferación de armas de destrucción masiva también es considerado una amenaza para la Unión, siendo especialmente peligrosos los programas nucleares de Corea del Norte, Irán, Rusia y China, y teniendo en cuenta que cada vez más países deciden no respetar el Tratado de No Proliferación.

El cambio climático es otro de los retos a los que se enfrentan los 27, debido a que es el principal causante del aumento de fenómenos naturales extremos que repercuten de forma profunda en las infraestructuras energéticas cruciales, las actividades agrícolas y la escasez de recursos naturales. Estos efectos agravan las desigualdades sociales existentes, fomentan los movimientos de población y dejan a las comunidades vulnerables expuestas a nuevos riesgos.

En el contexto europeo actual, marcado por la invasión rusa de Ucrania, la seguridad energética es un elemento crucial para la seguridad y defensa de la Unión, particularmente dada la dependencia que algunos países tienen de los hidrocarburos rusos. Esta situación marca las relaciones entre la UE y Rusia, un país que no ha dudado en utilizar sus recursos naturales como instrumento de presión política.

La Brújula Estratégica surge con la intención de prevenir y neutralizar tanto éstos, como otros desafíos, con el horizonte puesto en mejorar la capacidad de la institución a la hora de actuar, y hacerlo de una forma más autónoma y decisiva en el ámbito de la seguridad y la defensa. Para ello, algo clave es el fomento de la cooperación entre los 27, una tarea complicada

teniendo en cuenta que cada país tiene sus propias prioridades y capacidades y que estas pueden ser muy variables.

En definitiva, con este proyecto la UE pretende adoptar un enfoque proactivo que salvaguarde a sus ciudadanos, defienda sus intereses, promueva sus valores, y le permita colaborar con sus socios para garantizar la estabilidad de la región.

1.2. Qué es y qué propone la Brújula Estratégica

La Brújula Estratégica es un documento publicado en marzo de 2022 y aprobado por todos los estados miembros de la Unión Europea (UE). Surge como resultado del Análisis Global de Amenazas elaborado en 2020, y busca orientar y reforzar su política común de seguridad y defensa. Su objetivo principal es ayudar a proteger a sus ciudadanos, defender sus intereses y sus valores, así como contribuir a la paz y la seguridad mundiales. Este propósito está dividido en cuatro grandes bloques que organizan el documento: “Actuar” (ACT), “Asegurar” (SECURE), “Invertir” (INVEST) y “Colaborar” (PARTNER).

La Brújula se estructura en seis principales apartados en los que el Consejo de Europa expone las necesidades y objetivos en materia de seguridad y defensa con la vista puesta en el año 2030.

En la introducción se establece el punto de partida de la UE para elaborar el documento. Se destaca la importancia de Europa como proveedor de seguridad, sobre todo a nivel regional pero también fuera de sus fronteras, y se describen de manera general las amenazas a las que el continente y otras comunidades occidentales se habrían visto expuestas durante los últimos años, así como aquellas que estarían comenzando a surgir y cuyo impacto podría ser muy notable en un futuro cercano. En este contexto, se indica que uno de los elementos clave del informe es que establece una evaluación compartida del entorno estratégico, objetivos comunes, nuevos métodos para alcanzarlos y una serie de plazos para cumplir con ellos.

El primer apartado proporciona un análisis más detallado de las amenazas, mencionando cinco de ellas de manera explícita. La primera identificada es la vuelta a las “políticas del poder”, algo que se manifiesta tanto en la reciente invasión rusa de Ucrania como en la toma de Crimea en 2014, y en el conflicto de Georgia en 2008.

El Consejo condena todas estas operaciones y también las campañas de desinformación llevadas a cabo por el gobierno ruso y sus lazos con grupos de mercenarios como Wagner. También advierte del peligro de la proliferación de las armas de destrucción masiva, los programas nucleares de Corea del Norte y de Irán, el abuso de las armas químicas, y el desarrollo de la artillería moderna.

La segunda amenaza que identifica es el terrorismo, haciendo especial hincapié en las actividades de Dáesh y Al-Qaeda. Como tercera amenaza nombra el *soft-power*, o los problemas derivados del poder blando, en una situación de creciente interdependencia a nivel mundial, como se ha visto reflejado en el negocio de las vacunas durante la pandemia o la manipulación de procesos electorales.

El cuarto desafío mencionado son las amenazas híbridas, llevadas a cabo tanto por actores estatales como no estatales, y que tienen como objetivo influir en los procesos políticos y la economía europeas.

En lo que respecta a la quinta amenaza, la Brújula nombra el aumento de la confrontación internacional por los campos aéreo, marítimo, espacial y ciberespacial. Por último, como quinta amenaza, reseña las consecuencias del cambio climático, desastres naturales y competición por los recursos naturales con motivaciones políticas.

Otra de las referencias que hay dentro de este apartado es el papel que juegan distintos actores internos y externos a la UE. Se contempla a Rusia como agresor de Ucrania y como una amenaza para la estabilidad europea. Mientras que, por otro lado, Ucrania, Georgia y la República de Moldavia, son presentados como países afectados con los que se pretende mejorar la cooperación en términos de ciberseguridad y lucha contra la desinformación.

Asimismo, se transmite la intención de apoyar la unidad territorial de Bosnia-Herzegovina para asegurar la estabilidad de los Balcanes occidentales, y se propone resolver las tensiones en el este del Mediterráneo, en colaboración con Turquía, con la condición de que ésta se comprometa a desescalar los conflictos en la región.

En cuanto al continente africano, se resalta la precariedad política y económica que sufren Malí, África Central y el Sahel, y se pone énfasis en la importancia comercial que tienen para la UE el Cuerno de África y el Canal de Mozambique y el Golfo de Guinea. Sobre Medio Oriente se

recalca la responsabilidad que tiene Irán de mejorar la estabilidad del territorio, y se establece como objetivo evitar la proliferación de armas de destrucción masiva.

Cuando se hace referencia a Asia se presta especial atención a Afganistán y a la República Democrática Popular de Corea, reconociéndolos como amenazas para la seguridad y la paz mundial. El primero por los problemas de terrorismo y las migraciones, y el segundo por sus programas nucleares, desinformación y ciberataques.

Por el contrario, el papel de China es ambiguo dentro del documento. Se le menciona como “un competidor económico y un rival sistémico” y al mismo tiempo como “un socio para la cooperación”. En cualquier caso, se aclara que seguirá siendo crucial para la legislación marítima y los derechos humanos en la medida que sus tendencias internas no pongan en riesgo la seguridad internacional.

Como último punto se manifiesta el interés por avanzar en las relaciones con países de la región Indo-Pacífico y Latinoamérica, aunque el contexto sea de gran inestabilidad política como sucede en Venezuela y Colombia.

En la segunda sección de la Brújula Estratégica se explican con detalle los cuatro grandes bloques en los que se pretende trabajar desde su aprobación en marzo de 2022 hasta 2030.

ACT - Actuar de manera rápida y robusta ante las amenazas de la seguridad

Para ello se proponen varias acciones. 1) Impulsar las operaciones civiles y militares de la Política Común de Seguridad y Defensa (CSDP) para una toma de decisiones más rápida y flexible. 2) Desarrollar una Capacidad de Despliegue Rápido (*EU Rapid Deployment Capacity*) compuesta por hasta 5.000 tropas destinadas a situaciones críticas. 3) Preparar un equipo de 200 expertos en misiones civiles totalmente equipados y con posibilidad de despliegue en un máximo de 30 días. 4) Y, por último, fomentar la Capacidad de Planificación y Conducta Militar a través del aumento de la movilidad y los entrenamientos de los cuerpos armados.

Asimismo, se plantea la realización de misiones aéreas de vigilancia, de asistencia en desastres naturales, rescate y evacuación en cualquier tipo de crisis, además de mejorar las infraestructuras de transporte en Europa para facilitar el desplazamiento de las fuerzas militares. También se alude a la cooperación con otras agencias europeas como EUROPOL,

EUROJUST, CEPOL o FRONTEX, sin dejar de lado la necesidad de mejorar la transparencia de todas estas operaciones.

SECURE - Anticipar amenazas y proteger a los ciudadanos europeos

Para reforzar la capacidad de prevención y análisis de las amenazas híbridas, la UE se compromete a fortalecer, para 2025, organismos como la *EU Single Intelligence Analysis Capacity* (SIAC), que combina inteligencia civil y militar, y crear el *EU Hybrid Toolbox*, un recurso para la detección de estas amenazas.

También se plantea aumentar la presencia naval y marítima, además de desarrollar una estrategia espacial para la seguridad y defensa llamada *EU Space Strategy*. Esta operación comienza con la puesta en práctica de *Galileo*, un mecanismo de observación satelital enfocado en identificar y combatir amenazas.

Entre las amenazas a prevenir no solo se incluyen los conflictos armados, también están los desafíos impulsados por el cambio climático y otros desastres naturales. A finales de 2023, con el objetivo de ejecutar la Hoja de Ruta del SEAE sobre cambio climático y defensa, los 27 se comprometen a modernizar sus fuerzas armadas hasta el punto de poder hacer frente a los retos que supone el cambio climático.

Para 2025, se pretende que todas las misiones y operaciones de la PCSD vayan acompañadas de un asesor que evaluará su impacto en el medio ambiente. En este sentido, la Unión no pierde de vista su misión de lograr la neutralidad en emisiones de carbono para 2050.

Otro de los retos que requieren una actuación coordinada de la UE son los ciberataques, con el objetivo puesto en proteger de forma más eficaz los intereses de sus ciudadanos. Para ello, la Brújula propone ampliar la Política de Ciberdefensa de la UE, redactar y aprobar una nueva Ley de Ciberresiliencia Europea, además de fortalecer el *EU Cyber Diplomacy Toolbox*, destinado a dar respuesta a las actividades cibernéticas maliciosas.

INVEST - Inversión para la seguridad y defensa

En este ámbito se propone destinar más recursos económicos a sistemas de entrenamiento de alta tecnología y medios militares, tales como tanques de guerra, sistemas de combate aéreo (por ejemplo, el *Eurodrone*), plataformas navales y otros relacionados con el ámbito espacial.

A su vez, se sugiere crear un Centro de Innovación en Defensa, dentro de la Agencia Europea de Defensa. Se seguirán las recomendaciones del informe de la Revisión Anual Coordinada de Defensa (CARD) del año 2020, en el que se identifican seis áreas de importancia prioritaria. Específicamente en el campo de la ciberseguridad se busca invertir en campos novedosos como el *Big Data*, la Inteligencia Artificial y la computación cuántica.

La Brújula Estratégica reconoce las carencias en materia de defensa de la Unión y pretende impulsar la inversión en capacidades tecnológicas superiores en los ámbitos terrestre, marítimo, aéreo, espacial y ciber.

En el ámbito terrestre, una de las propuestas es mejorar la capacidad de protección y la movilidad de sus soldados a través del desarrollo de los *Soldier Systems*. También se sugiere desarrollar el *Main Battle Tank* (MBT), un vehículo fuertemente blindado y diseñado principalmente para enfrentarse a las fuerzas enemigas en combate directo, ya que cuenta con cañones de gran calibre y ametralladoras.

Para el desarrollo del ámbito marítimo, el documento ofrece la posibilidad de construir el *European Patrol Class*, una nueva clase de nave cuya construcción y diseño requerirán de la colaboración de los Estados miembros. La UE no solo necesita una flota con la que proyectar un mayor poder en este ámbito, sino que requiere de plataformas navales de alta gama, tanto tripuladas como no tripuladas, que sirvan para un mejor control de la superficie y del área submarina.

Sobre el ámbito aéreo, la Brújula subraya la importancia de impulsar los sistemas aéreos de pilotaje remoto. Por un lado, enfatiza la relevancia de desarrollar los denominados *Remotely Piloted Air Systems* (RPAS) a las capacidades aéreas de defensa de la Unión. Por otro, reconoce que el continente europeo debe aprender a defenderse de ataques con este tipo de sistemas, y sugiere concentrar sus esfuerzos en contrarrestar sistemas aéreos no tripulados.

Ante la creciente relevancia del dominio espacial en el panorama internacional, la Brújula sugiere desarrollar tecnología que facilite el acceso de la UE a este dominio. Específicamente se priorizan aquellas tecnologías que vayan destinadas a favorecer la observación de la Tierra desde el espacio, y aquellas que mejoren la consciencia situacional espacial.

En cuanto al dominio ciber, la UE se compromete a aprovechar al máximo las últimas tecnologías, entre ellas la computación cuántica, la inteligencia artificial y el análisis de *Big*

Data; con el objetivo de obtener ventajas competitivas significativas, incluso en términos de operaciones cibernéticas y dominio de la información.

Asimismo, potenciará sus capacidades de ciberinteligencia para fortalecer su resistencia ante las amenazas cibernéticas fomentando, además, la interoperabilidad y el intercambio de información mediante la cooperación entre los Equipos Militares de Respuesta a Emergencias Informáticas (mil CERT).

PARTNER - Cooperación con otras organizaciones y países no miembros de la UE

Es aquí donde se menciona a la OTAN y la ONU como entidades complementarias a la seguridad y defensa proporcionada por la UE, que no pretende sustituirlas, sino subrayar su papel como bases fundacionales de la defensa colectiva a gran escala.

Además, se hace referencia a otros socios regionales con los que se trabajará mano a mano, como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Unión Africana (AU), la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), la Liga de los Estados Árabes (LAS) y el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo (GCC).

En cuanto a los países no miembros se aclara la intención de mantener o avanzar en las relaciones bilaterales con Estados Unidos, Canadá, Japón, Noruega y Reino Unido. Los cuales, según el documento, se asemejan en valores e intereses a la UE. También se busca estrechar relaciones con los Balcanes occidentales, con varios países de Latinoamérica, así como con el continente asiático y el africano.

Para lograr toda esta cooperación se desarrollará un foro de colaboración en defensa (*EU Defence Partnership Forum*), y se celebrarán reuniones más frecuentes entre altos cargos de la UE y la OTAN. Adicionalmente, se indica que se incrementará el número de expertos en contraterrorismo y asesores militares en las delegaciones de la UE.

La Brújula Estratégica termina con un apartado de conclusiones, donde se vuelve a hacer hincapié en el escenario de cambio y creciente inseguridad en el que se encuentra la Unión. También se resalta la necesidad de actuar con rapidez, fortaleciendo las capacidades de seguridad y defensa de los países miembros.

Ante todo, se hace saber que el Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, será el encargado de elaborar los informes anuales donde

quedará reflejado el progreso de la Brújula Estratégica, y se abre la puerta a la posibilidad de modificar el contenido y los objetivos si se considera oportuno.

1.3. Primer año de vida de la Brújula Estratégica

El informe del progreso del primer año de la Brújula Estratégica (marzo, 2022 - marzo, 2023) ilustra las metas fijadas y los objetivos cumplidos un año después de su publicación.

ACT - Actuar de manera rápida y robusta ante las amenazas de la seguridad

La UE ha iniciado diversas misiones de la CSDP, entre las que se encuentran la misión de apoyo a Ucrania, la misión civil en Armenia para contribuir a la estabilidad de las zonas fronterizas, y apoyar la normalización de las relaciones con Azerbaiyán, así como la misión militar contra el terrorismo y los grupos armados en Níger (*Military Partnership Mission*).

También destaca el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (*European Peace Facility*; EPF), implementado en el año 2021, el cual ha permitido impulsar iniciativas como el entrenamiento de las fuerzas africanas, en los Balcanes occidentales, o el envío de abundantes paquetes de asistencia militar a Ucrania.

Por otra parte, se informa de que la *EU Rapid Deployment Capacity* estará preparada en 2025, y se hace referencia al primer ejercicio en vivo de las tropas dirigidas por la *Military Planning and Conduct Capability* (MPCC), dirigido a la gestión de crisis y bautizado como MILEX 23, que se ha llevado a cabo durante el pasado mes de octubre de este año. También se menciona el plan de Movilidad Militar adoptado en noviembre de 2022.

SECURE - Anticipar amenazas y proteger a los ciudadanos europeos

Desde enero de 2022 está en marcha la *Network and Information Security Directive* que tiene la función de fortalecer la ciberseguridad de la UE. Se ha creado la *EU Hybrid Toolbox* dedicada a disuadir las amenazas híbridas. La nueva Ley de Ciberresiliencia Europea fue aprobada en septiembre de 2022. Y se ha reforzado la actividad marítima para la prevención de la piratería, tanto en el Golfo de Guinea como en el noroeste del Océano Índico.

Se dan a conocer también los avances que ha habido contra el cambio climático con el desarrollo de un *Climate Change and Defence Roadmap*. Se destaca la implementación, en julio de 2022, del *EEAS Crisis Response Centre*, cuyo objetivo es proteger y asistir al personal

de las Delegaciones de los países miembros de la UE, y a sus ciudadanos en el extranjero en caso de crisis.

De cara al 2030, se propone la creación de un nuevo servicio gubernamental de observación terrestre satelital.

INVEST - Inversión para la seguridad y defensa

Se ha materializado en la dotación de 1.200 millones de euros a proyectos de investigación y desarrollo sobre seguridad y defensa, y 500 millones de euros en la propuesta de adquisición de equipamiento militar. También se pone de relieve la creación de un Centro de Innovación en Defensa (*EU Defence Innovation Hub*) en mayo de 2022, y un mes después la *Defence Joint Procurement Task Force*, para cubrir las necesidades económicas y militares de los estados miembros en situaciones críticas.

En el informe se señala que, para 2027, se habrá aumentado en 5.500 millones de euros el presupuesto del EPF.

PARTNER - Cooperación con otras organizaciones y países no miembros de la UE

En este primer año de vida se ha firmado, en enero de 2023, una declaración conjunta UE-OTAN sobre la actuación ante amenazas comunes para la seguridad. Se da a conocer la celebración, durante el mes de marzo, del primer Foro de Seguridad y Defensa Schuman, donde ministros, analistas y militares se han reunido para mejorar y fomentar la cooperación internacional en este ámbito.

En el informe también se indica que la Unión Europea ha tratado de aumentar y mejorar las relaciones con todos los países mencionados en la Brújula Estratégica, aunque especialmente con Noruega, Canadá y Estados Unidos. A este respecto, en marzo tuvo lugar el primer ejercicio naval UE-EEUU en la región Indo-Pacífica.

Las relaciones con Suiza y Reino Unido también han aumentado, especialmente con este último, con la realización de acciones conjuntas de apoyo a Ucrania. Se han equipado a los ejércitos de Mozambique y Níger a través del EPF, y se ha puesto a disposición del fondo para las operaciones de paz en África para 2021-2024 (*African-led Peace Support Operations*) un total de 730 millones de euros, en colaboración con la Unión Africana.

Tras la publicación del informe anual han tenido lugar otras reuniones de alcance internacional, como es el caso del seminario *Implementing the Strategic Compass: Challenges and Opportunities*, el 30 de agosto de 2023 en Toledo, donde se han discutido los avances más recientes con respecto al proyecto de seguridad defensa de la Unión Europea.

2. ANÁLISIS

2.1. Qué no se menciona en la Brújula y qué factores pueden afectar al proyecto

En el análisis de la Brújula Estratégica se han identificado algunas cuestiones consideradas de alta importancia para la UE que no han quedado reflejadas en el documento, así como también una serie de obstáculos que podrían impedir el correcto desarrollo e implementación de la misma.

Aunque la Brújula Estratégica pone de manifiesto varias amenazas importantes a la seguridad de los países miembros de la UE, y propone soluciones relativamente concretas para abordarlas, también deja fuera otras problemáticas de gran relevancia que bien podrían poner en peligro la estabilidad del continente europeo.

En primer lugar, en el documento se hace referencia a las “migraciones irregulares” en un sentido apenas restringido a las crisis de refugiados, poniendo el foco sobre la instrumentalización que estarían haciendo de ellas algunos actores internacionales. Sin embargo, no se contemplan los flujos migratorios derivados de otras circunstancias como las crisis económicas o la escasez de recursos. Tampoco se proponen soluciones para hacer frente a esta cuestión, a pesar de que la propia presidenta de la Comisión Europea la considera de vital importancia.

A este respecto, Ursula Von der Leyen ha visitado recientemente la isla de Lampedusa, declarando que “el futuro de Europa se juega aquí, porque el futuro de Europa depende de nuestra capacidad a la hora de afrontar los grandes desafíos, como estos flujos migratorios sin control”. Asimismo, ha señalado que “la migración irregular es un reto europeo y necesita una respuesta europea”, y ha añadido: “Seremos nosotros los que decidamos quién llega a Europa y no los traficantes”.

En segundo lugar, cabe destacar que el evento que más vidas se ha cobrado en los últimos años no ha sido un conflicto armado, sino la pandemia del COVID-19, y existen indicios de que la repetición de una amenaza de tales características no es del todo descartable en el medio plazo.

Por ejemplo, entre las principales consecuencias del cambio climático, que en el documento se reconoce como una amenaza para la seguridad, se encuentra la alteración de ecosistemas como el del Ártico, con la posible propagación de patógenos contenidos en las capas heladas más antiguas conocidas como *permafrost*.

Ante la posibilidad de aparición de nuevas enfermedades a escala mundial, y a pesar del papel esencial que jugaron las Fuerzas Armadas durante los peores momentos de la pandemia, la Brújula Estratégica no plantea ningún protocolo de actuación en caso de volver a repetirse una situación como la vivida en 2020. No se debe pasar por alto que, incluso si las probabilidades de que una circunstancia así se reproduzca en el corto plazo son muy bajas, el impacto de otra pandemia sería devastador sin la prevención adecuada.

En tercer lugar, aunque se advierte sobre varias amenazas externas a la Unión Europea, no se hace alusión de manera explícita a ningún problema de origen interno, como el auge de la extrema derecha en los últimos años, algo que la propia institución ha reconocido en algunos de sus informes^[1]. En ellos destacan los movimientos neonazis, anti-islamistas y anti-inmigración, los cuales podrían desembocar en la aparición de grupos insurgentes europeos que pueden poner en peligro la estabilidad de los regímenes actuales.

En este sentido, la situación de crisis económica generada por la pandemia, y acentuada por el conflicto ruso-ucraniano, podría ser un caldo de cultivo para que los movimientos extremistas se nutrieran del descontento actual en Europa, recibiendo el apoyo de aquellos que buscan soluciones rápidas y rotundas sin importar que el proceso sea más radical.

Por otra parte, a pesar de que la Brújula Estratégica menciona la necesidad de cooperar con agencias como EUROPOL, EUROJUST, FRONTEX y CEPOL, deja sin especificar los asuntos en los que la colaboración con estos organismos es necesaria.

Aunque se reconoce el terrorismo como una de las principales amenazas, no menciona como posible solución una colaboración más estrecha con EUROPOL. Tampoco se alude a que los distintos países de la UE no cuentan con las mismas prioridades con respecto al terrorismo, ya que el yihadismo y los extremismos de derecha e izquierda no afectan de la misma forma a todos los miembros de la Unión.

La colaboración con FRONTEX tampoco se especifica, a pesar de que la migración irregular y el tráfico de personas suponen otro de los grandes retos a los que se enfrenta la UE y, del

mismo modo que el terrorismo, no afectan igual al norte de Europa que a los países bañados por el Mediterráneo.

En cuanto a los factores que podrían dificultar la consecución de los objetivos de la Brújula, el primero a tener en cuenta es la celebración de las elecciones europeas y estadounidenses en 2024. Por un lado, un cambio en la dirección ideológica del Parlamento Europeo podría afectar a los planteamientos de seguridad y defensa especificados en el documento, por ejemplo, modificando los presupuestos destinados a estas operaciones y delegando la responsabilidad defensiva a otros organismos internacionales como la OTAN.

Por otro lado, la victoria presidencial en Estados Unidos de un candidato con ideas parecidas a las del expresidente Trump, o incluso la reelección del mismo, podría afectar a la pertenencia de Estados Unidos a la OTAN. Durante su mandato, Donald Trump expresó en numerosas ocasiones su intención de abandonar la OTAN, y la materialización de este deseo dejaría a la Organización sin su miembro más poderoso, debilitándola, y privando a la UE de su socio más relevante en materia de defensa.

La importancia de la OTAN, y en especial de Estados Unidos, para la UE, es evidenciada por las continuas menciones que en el documento se hacen de esta relación. La salida de Estados Unidos podría truncar varios de los objetivos de la Brújula que dependen de la colaboración con una OTAN fuerte.

Es posible que los redactores de la Brújula Estratégica tuvieran en cuenta la composición del Parlamento Europeo y la voluntad de Estados Unidos de continuar en la OTAN como dos hechos que condicionan la efectividad del documento, ya que los objetivos no están marcados más allá de 2025.

Otro hecho que puede suponer un problema para la consecución de los objetivos de la Brújula es la ausencia de un organismo que monitorice su actividad y cumplimiento de tareas. El proyecto de Brújula Estratégica es parte de las actuaciones llevadas a cabo por el Servicio Europeo de Acción Exterior, ya que su portavoz es Josep Borrell, Alto representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. No obstante, no se ha encontrado información sobre el organismo que monitoriza el cumplimiento de la Brújula (en caso de que corresponda alguno) o que realice una fiscalización sobre la inversión de los fondos, así como el retorno o impacto de los objetivos marcados.

Tampoco se conoce el presupuesto exacto con el que cuenta la iniciativa o las aportaciones que realizan los países miembros a la misma, más allá de las ampliaciones reportadas en la *EPF* o el *Fondo Europeo de Defensa*, recursos que no están exclusivamente destinados a las actividades de la Brújula.

2.2. Qué opinan los países miembros de la Brújula Estratégica

Teniendo en cuenta que el éxito de la Brújula Estratégica depende de la completa colaboración entre todos los países miembros de la UE, se ha llevado a cabo un análisis de contenido para entender cuál ha sido el posicionamiento de cada uno de ellos en relación con el proyecto.

Este análisis de contenido se ha llevado a cabo en los 24 idiomas oficiales de la Unión Europea, visitando las páginas institucionales y gubernamentales de los países miembros y realizando búsquedas para cada uno de los 27 países (se entiende “Boussole Stratégique” site:defense.gouv.fr). También se ha obtenido información de las publicaciones realizadas por los ministerios competentes en redes sociales, tanto Twitter como Facebook y YouTube, ya que son los canales de comunicación utilizados para dar visibilidad a su posicionamiento.

El análisis se ha realizado desde el 3 julio de 2020, que es cuando se identifica el primer contenido publicado oficialmente sobre la Brújula Estratégica. Fue la ministra de Asuntos Exteriores alemana quien generó el contenido desde la cuenta oficial del ministerio, mientras el país germano ostentaba la presidencia de la UE. La fecha del fin del análisis de contenido es el 30 de agosto de 2023.

En redes sociales, además, se ha realizado un proceso de búsqueda similar. Se ha incluido en el buscador “Brújula estratégica” en el idioma oficial del país para conseguir resultados. En aquellas ocasiones en las que el resultado era negativo y no se encontraba información, se realizaba la búsqueda incluyendo la cuenta del ministerio de Defensa o Asuntos Exteriores correspondiente. Por ejemplo, la búsqueda realizada para encontrar información sobre el posicionamiento de Luxemburgo en Twitter fue la siguiente: “Strategic Compass” ([from:MFA_Lu](https://twitter.com/MFA_Lu)).

Asimismo, se han identificado a uno o varios portavoces por país. Éstos son, habitualmente, los ministerios de Asuntos Exteriores, Defensa o Interior, también de Relaciones con el Exterior, o que ostentan competencias en la relación con la Unión Europea.

En algunos casos han sido los propios Presidentes de Gobierno quienes han preferido dar visibilidad en sus perfiles de redes sociales a la posición país, o han dado su opiniones sobre qué supone la Brújula Estratégica para su Estado, y qué impacto tiene en los ámbitos de defensa y seguridad interior y exterior.

Se ha decidido no incluir las entrevistas realizadas en medios de comunicación, así como declaraciones recogidas en portales o periódicos y radios. Solo se han incluido aquellas palabras, verbalizadas por los ministros competentes, recogidas en las notas de prensa publicadas en las páginas web gubernamentales o institucionales.

También se ha evitado analizar o leer contenido publicado en los medios de comunicación más importantes de cada Estado miembro para evitar que la postura gubernamental se tergiverse con la línea editorial o sesgo informativo de cada medio.

Gracias a este análisis se ha podido conocer cómo cada Estado miembro ha aportado su grano de arena para que la Brújula Estratégica de la UE saliera adelante. Unos han mostrado que tienen posiciones más críticas, otros prefieren no pronunciarse, y algunos han arrojado luz sobre las carencias o mejoras que proponen incluirlas en la próxima revisión.

También se ha podido observar que la mayor cantidad del contenido, podría decirse que un 80%, se ha generado entre los años 2021 y 2022. Las publicaciones realizadas por los países miembros en el año 2023 son escasas, sólo impulsadas por los países que han tomado la Presidencia de la Unión Europea, concretamente Suecia y España, o aquellos países que han incluido dentro de su calendario editorial en redes sociales la Brújula Estratégica para darle visibilidad.

Se ha podido identificar la geoestrategia propia de la UE y cómo se mueven las relaciones entre los 27. Lo que también ha ayudado a entender la diferencia del concepto “amenaza” para los diferentes Estados que componen la Unión.

El terrorismo o la inmigración parece ser una amenaza para algunos países, mientras que el cambio climático lo es para otros. La inversión o la cooperación es otro tema importante para unos pocos y la sinergia entre otras organizaciones (OTAN, Naciones Unidas y OSCE) solo es apoyada por unos pocos.

A continuación, queda resumido el análisis de 127 diapositivas con el posicionamiento de cada país miembro de la Unión Europea.

1. Alemania

Alerta y pone en conocimiento de los países miembros que es necesario establecer los próximos pasos de la Brújula Estratégica. No realiza ninguna propuesta.

2. Austria

Austria aboga por un enfoque integral de la seguridad centrado en la prevención de amenazas para conseguir un aumento de la resiliencia. Además, en este proceso se incluye la mejora de los vínculos entre los aspectos de seguridad interna y externa, así como entre los civiles y militares.

3. Bélgica

Sin posicionamiento diferencial.

4. Bulgaria

Bulgaria defiende que el principal objetivo de la Brújula Estratégica debe ser contribuir y reforzar el papel de la UE en la protección de la paz y la seguridad mundiales, y pide priorizar los desafíos y amenazas en los Balcanes occidentales, la región del Mar Negro y la agresión militar rusa en Ucrania. Su primer ministro apuesta por mejorar la interlocución y coordinación entre la UE y la OTAN.

5. Chipre

Para Chipre, la Brújula Estratégica es una oportunidad para destacar y concretar el objetivo de la Autonomía Estratégica de la UE. Enfoca la Brújula no como un concepto de seguridad convencional, sino aquella que aporta estabilidad para el bienestar de los pueblos. Los retos más importantes que, para el gobierno chipriota, debe cubrir el documento son el cambio climático, las fluctuaciones de los combustibles fósiles, y la energía, así como la seguridad marítima en el Mediterráneo y en la región en general. También consideran que debe haber mayor solidaridad y que ésta debería ser una calle de dos sentidos.

6. Croacia

Han sido los impulsores de la solicitud de adhesión de Bosnia Herzegovina a la Unión Europea y, como segundo tema, pide que la Brújula recoja la necesidad de conseguir estabilidad en los Balcanes occidentales.

7. Dinamarca

Dinamarca, aunque haya votado a favor de la Brújula, destaca que ha firmado una cláusula de no participación en Defensa. Esto significa que no cederá efectivos militares en caso de que se lleve a cabo la creación de un ejército europeo.

8. Eslovaquia

Considera que el éxito de la Brújula y su eficacia dependerá de cada estado miembro y su nivel de participación/implicación. Eslovaquia pide una puesta en común, concretamente un “mapa de amenazas unificado” para que las amenazas sean percibidas por todos los estados miembros de la misma forma.

9. Eslovenia

Eslovenia señala la necesidad de que los países miembros sean conscientes (y lo haga así entender a sus ciudadanos) que la seguridad tiene un precio y que exige un aumento del gasto en Defensa. Asimismo, apuesta por una mejor coordinación UE-OTAN con el fin de lograr una acción más coordinada entre las dos organizaciones y evitar la duplicidad de esfuerzos. También pide una mayor integración de la región de los Balcanes Occidentales en los mecanismos de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE, mejorar en I+D y desarrollar tecnologías que garanticen la soberanía tecnológica de la UE.

10. España

Apoyo al documento estratégico acordado entre todos los países miembros. Abraza el concepto de Autonomía Estratégica de la UE y le da visibilidad durante su Presidencia en la UE, generando coloquios y conferencias.

11. Estonia

La creación de una Unidad Cibernética Conjunta es una de las peticiones de Estonia para incluir en la Brújula Estratégica de la UE. También pide que el documento cubra,

además de los conceptos comunes de seguridad, otros no incluidos como la seguridad económica, la seguridad energética, limitar la influencia de terceros países dentro de la UE y desarrollar de una forma más clara el papel que jugará la OTAN en el ámbito de las alianzas estratégicas con la UE.

12. Finlandia

A Finlandia le parece especialmente importante incluir una cláusula en la Brújula Estratégica que implique la asistencia mutua entre países y coordinación en la respuesta ante amenazas híbridas.

13. Francia

La Brújula se aprueba durante su Presidencia de la UE y lo considera un documento estratégico y de gran valor para todos y cada uno de los países miembros.

14. Grecia

Grecia considera contradictorio votar textos como la Brújula Estratégica cuando la UE es incapaz de organizar una operación de evacuación en África, concretamente, en Sudán. Además, critica lo complicado que es estar de acuerdo cuando hay que adoptar medidas de seguridad y defensa entre todos los países miembros. Y pone de manifiesto que la Brújula Estratégica debería basarse en cuatro principios: credibilidad, agilidad, influencia y continuidad. Por otro lado, exige que las reglas que rijan la seguridad y defensa de la UE deben ser comunes e iguales a todos los países.

15. Hungría

No se ha distinguido una postura oficial de Hungría con respecto a la Brújula Estratégica.

16. Irlanda

Para Irlanda es muy importante la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y considera que la Brújula refuerza sus misiones y operaciones civiles y militares de la PCSD proporcionándoles mandatos más sólidos y flexibles, promoviendo procesos de toma de decisiones más rápidos y garantizando una mayor solidaridad financiera, al tiempo que promueve una estrecha cooperación con las misiones y operaciones ad hoc dirigidas por Europa.

17. Italia

Apuesta por la creación del Fondo Europeo de Defensa destinado a fomentar investigaciones (I+D) e inversiones en el sector de Defensa y promueve la creación de un mercado de defensa único en la UE. También considera que la Brújula es una ventaja para la OTAN ya que tendrá una UE unida en términos de defensa.

18. Letonia

Insisten en que la Brújula debe conseguir crear un plan realista para el futuro desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE. Su posición en este ámbito se enmarca en los siguientes puntos: 1) Invertir más para fortalecer las capacidades y la industria de Defensa. 2) Mejorar la coordinación y complementar las capacidades de la OTAN, no duplicarlas. 3) Fortalecer capacidades de los países miembros y otros socios (que no sean la OTAN) 4) Luchar por evitar amenazas híbridas (desinformación) y ciberataques y 5) el punto más diferencial es que les gustaría establecer una misión de entrenamiento militar de la UE en Ucrania.

19. Lituania

No han generado información ni publicado posición gubernamental o institucional.

20. Luxemburgo

Les parece beneficioso que en la Brújula se hayan incluido amenazas indirectas a la seguridad tales como el cambio climático, también denominados efectos de los grandes cambios ambientales.

21. Malta

No han generado información ni publicado posición gubernamental o institucional.

22. Países Bajos

La *EU Hybrid Toolbox* fue una propuesta de Países Bajos. Y entre sus peticiones están la cooperación operativa y compartir los gastos de Defensa. Y destacan que la alianza más importante para la UE, enmarcada en la Brújula, es UE-OTAN.

23. Polonia

Carga contra la política común de defensa europea, y relata cómo algunos países (Finlandia y Suecia) han decidido unirse a la OTAN en búsqueda de protección y un garante de seguridad, ya que, desde su perspectiva, la UE todavía no lo está haciendo incluso con el proyecto Brújula Estratégica en marcha. Pone sobre la mesa lo separadas que están las estructuras de defensa dentro de la UE. Y señala que los esfuerzos de defensa de la UE deben contribuir a reforzar la seguridad transatlántica y el potencial de defensa de todos los países miembros. También son partidarios de utilizar organismos e iniciativas (de seguridad y defensa) que ya están en marcha como, por ejemplo, “Eurocorps” y no crear cosas nuevas.

24. Portugal

Una de las aportaciones y contribuciones de Portugal a la Brújula Estratégica fue el refuerzo de las relaciones con África y, entre los compromisos con los que se siente más cómodo, destacan 1) El apoyo misiones de protección civil. 2) La capacidad de respuesta rápida, que aumentará a 5.000 soldados y estará a pleno funcionamiento en 2025, y responderá sobre todo a cuestiones humanitarias no solo militares. 3) El fortalecimiento de relaciones de la UE con la OTAN, OSCE, UA, ASEAN, USA, Canadá y Noruega. 4) Y el fortalecimiento de la capacidad de respuesta de la UE en el ámbito de la adaptación, la reacción al cambio climático y sus consecuencias.

25. República Checa

Para los checos la clave de la Brújula Estratégica será conseguir que la Unión Europea sea más fuerte y segura. También apuestan por la creación de una Unidad Cibernética Conjunta que haga frente a las amenazas cibernéticas, punto que comparte con Estonia.

26. Rumanía

Rumanía insiste en que la cooperación de la UE con la OTAN es esencial, y es un aspecto de gran importancia en la implementación de la Brújula Estratégica.

27. Suecia

Suecia ha sido una fuerza impulsora para que la Brújula Estratégica señale la importancia de la incorporación de la perspectiva de género y el programa para la mujer, la paz y la seguridad. También subraya que este documento estratégico no debe

utilizarse para establecer prioridades individuales de desarrollo de capacidades militares, y respalda que se creen medidas para mejorar la gestión de las ciberamenazas, el terrorismo, la delincuencia organizada y los riesgos de seguridad relacionados con el clima.

Este análisis pone de manifiesto la dificultad a la hora de ponerse de acuerdo para elaborar una estrategia que promueva los intereses de 27 estados diferentes, sobre todo cuando cada cual tiene sus propias amenazas y dificultades, aunque compartan un espacio físico y una estrategia de defensa y seguridad comunes.

Como se ha podido observar, muchas de las propuestas realizadas por los países no han sido incluidas en la Brújula Estratégica y, si se añadieran, podrían aportar valor añadido para mejorar la seguridad y la autonomía estratégica de Europa.

Entre ellas destacan, por ejemplo, mejorar vínculos entre la seguridad interna y externa, priorizar los desafíos y amenazas en los Balcanes occidentales, estabilizar las fluctuaciones de los combustibles fósiles, mejorar e impulsar la seguridad Marítima, o crear un mapa de amenazas unificado para que sean percibidas de la misma forma por todos los países.

En cambio, hay otros países que, según el análisis realizado, parecen hacer pocas aportaciones con respecto a la Brújula Estratégica, como es el caso de Alemania, Bélgica, España, Francia, Hungría, Lituania y Malta.

Los analistas que han realizado este trabajo recomiendan revisar las aportaciones de los países para poder mejorar Brújula Estratégica y convertirla en un documento más efectivo y real, aportando un valor diferencial a sus estados miembros, y también en cuanto las alianzas que quieren establecer con otras organizaciones internacionales como la OTAN, la UA o ASEAN.

2.3. Hacia una nueva Brújula Estratégica: propuestas de mejora para el proyecto de seguridad y defensa 2030 de la UE.

ACT

- Postura con respecto a China

Pese a que la Brújula Estratégica reconoce que China es un rival, no refleja abiertamente el desafío que supone para la UE la influencia de Pekín para los intereses de los 27. En primer lugar, la creciente influencia de China en el continente africano dificulta el desarrollo de las

relaciones de los países miembros con la Unión Africana, ya que la alianza con el gigante asiático reporta a los países africanos más ventajas que la relación con la UE. La pérdida de influencia en un territorio crucial para la seguridad de la UE supone un reto para la Unión.

En segundo lugar, la Brújula pasa por alto el riesgo que supondría para la seguridad mundial la invasión china de Taiwán. Debido al interés de Estados Unidos en esta situación, la OTAN, y por extensión la Unión Europea, se posicionaría a favor de Taiwán en un conflicto armado complicado por el poder militar de los actores.

Además, la entrada de China en Taiwán y el potencial control chino de la fabricación taiwanesa de componentes informáticos, como los microchips, representaría un obstáculo para la diversificación de la cadena de suministro. Esto supondría un revés para el objetivo que tiene Europa de reducir la dependencia de los componentes chinos para reforzar la seguridad de sus redes de telecomunicaciones.

El documento es, además, muy prudente a la hora de calificar a China. Pese a que la Brújula Estratégica se ciñe únicamente a la materia de defensa e ignora la seguridad económica, la Unión rehúsa catalogar como amenaza al país asiático este ámbito, incluso viendo cómo China está empezando a modernizar sus capacidades militares para completarlas en 2035.

Los analistas consideran que un nuevo borrador de la Brújula Estratégica Europea debería contemplar los posibles efectos de la invasión china de Taiwán, ya que las consecuencias de esta acción repercuten directamente en la seguridad de las telecomunicaciones europeas. Para contrarrestar la modernización del material militar chino, la UE podría destinar parte del presupuesto de defensa, que sus miembros se han comprometido a aportar, para aumentar la compra de material militar.

SECURE

- Defensa nuclear

La UE aboga, dentro del documento estratégico de la Brújula, por la no proliferación de armas de destrucción masiva. Los analistas consideran que la defensa y neutralización del uso de este tipo de armas por otros países o estados, a uno de los 27 o a la región entera, debería estar contemplada en la misma. Cómo defenderse, cómo actuar o de qué forma identificar esta amenaza en caso de que los programas de desarrollo nuclear se traduzcan en una ofensiva hacia la UE.

- Pandemias.

La amenaza que suponen las pandemias pone de manifiesto una de las principales limitaciones de la Brújula Estratégica: su negativa a ampliar la colaboración con los distintos departamentos ministeriales, como los ministerios de Economía, Sanidad o Transición Ecológica, por nombrar algunos ejemplos.

Es posible que el documento original ignorara el riesgo que supone la aparición de las pandemias ya que, a priori, no son competencia exclusivamente de los Ministerios de Defensa. Una revisión del documento podría desarrollar un protocolo ideado junto a las autoridades sanitarias europeas que incluyera los pasos a seguir en caso de que Europa se viera amenazada por una pandemia como la del COVID-19.

Este protocolo debería incluir la creación y protección de la cadena de suministro de productos sanitarios, incluso organizando el transporte de material sanitario particularmente sensible, como respiradores y vacunas. Además, las autoridades de defensa europeas deberían asegurar la protección de los laboratorios que se dedican a la producción de vacunas utilizando recursos como la *EU Hybrid Toolbox*. Este recurso ayudaría a proteger a las farmacéuticas de ciberataques como los sufridos por la Agencia Europea del Medicamento y la farmacéutica AstraZeneca durante 2020.

INVEST

- Necesidades diferenciales

Como se ha señalado en apartados anteriores, aunque las amenazas a los miembros de la UE son en su mayoría comunes, el impacto de algunas de ellas puede ser muy variable en función del país al que se haga referencia. Se nombraban los ejemplos de la migración irregular, que no afecta de igual modo al sur y al norte del continente, así como del auge de los extremismos, cuya repercusión depende en gran medida de las características particulares del país en cuestión.

Todo esto se traduce en que cada uno de los Estados europeos cuente con sus propios objetivos en materia de defensa, lo que se ve reflejado en sus estrategias individuales de seguridad nacional. De esta manera, una ampliación de la Brújula Estratégica podría incorporar información sobre la distribución de recursos y operaciones de la UE atendiendo a estas necesidades específicas.

Para determinar el reparto de presupuestos en función de las necesidades de seguridad y defensa de los distintos miembros de la UE se propone la elaboración de una versión adaptada de la Matriz de Rango Ponderado, una técnica de análisis expuesta en el libro de “Técnicas Analíticas Estructuradas para el Análisis de Inteligencia” (Heuer & Pherson, 2015).

En la primera fila de la tabla, hasta la casilla (*Totales*), podrían presentarse las amenazas reconocidas por la Brújula Estratégica. En la segunda fila (*Peso*) se incluirían los pesos relativos de cada amenaza, de manera que la suma de todos ellos tendría que ser igual a 10 o a 100. La primera columna, a partir de la segunda casilla, recogería cada uno de los países miembros de la UE; la penúltima columna (*Totales*) contendría las sumas de las puntuaciones de las casillas de cada fila; y la última (%) los porcentajes relativos en referencia a las puntuaciones totales.

En cada una de las casillas de la fila correspondiente a cada país, se debería asignar un número del 1 al 10 (o del 1 al 100) que refiera la importancia relativa de cada amenaza para el país en cuestión, para luego multiplicarlos por los valores de la fila *Peso*. Por ejemplo, en la fila *España* se muestra la multiplicación del peso relativo de las amenazas híbridas (ej., 2) por el valor relativo que estas podrían tener para el país (ej., 7). La suma de las casillas de la fila se verían reflejadas en la columna de *Totales*. El porcentaje se calcularía dividiendo el valor de la casilla de *Totales* de la fila *España* entre la suma de los valores de la columna *Totales*, multiplicando este resultado por 100.

En el apartado de Anexos se muestra un borrador de la tabla con algunas casillas rellenas a modo de ejemplo (*Figura 1*). En todo caso, se propone que la tabla sea completada por una comisión de expertos en seguridad europea.

- Organismo gestor y Fondo común

Como se ha indicado anteriormente en el análisis del documento, un problema para la consecución de los objetivos de la Brújula es la ausencia de un organismo que monitorice su actividad y cumplimiento de tareas, como una *Task Force* que también permita seguir estableciendo objetivos. Tampoco existe un fondo o bolsa de recursos económicos propios y exclusivos para el desarrollo de la Brújula Estratégica, que hasta ahora obtiene su presupuesto de distintos mecanismos de financiación como el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (EPF) y el Fondo Europeo de Defensa.

En este sentido, los analistas recomiendan crear un organismo para la Brújula Estratégica y un fondo único y específico para el proyecto que recoja las aportaciones de los países miembros para ser distribuido de forma consecuente con su ruta y estrategia.

PARTNER

- Cooperación con socios regionales

La Brújula Estratégica solo menciona aspectos específicos que se deben reforzar en su relación con la OTAN y con Estados Unidos. Sin embargo, no parece potenciar de la misma manera las relaciones con los otros socios a los que se hace referencia, tales como la Unión Africana o la ASEAN, GCC y LAS.

Por ejemplo, la UE debería estrechar la relación con la UA, ya que es esencial para afrontar el desafío que supone la situación de inestabilidad del Sahel, y la defensa de la frontera sur de la UE. Sin embargo, la fuerte influencia de Rusia y China ha provocado la salida de Europa de la zona, lo que dificulta el restablecimiento de estas relaciones. Sin dejar de mencionar el divorcio que viven, a día de hoy, Europa y África.

La ministra de Asuntos Exteriores de Senegal, Aïssata Tall, reconocía ante la ministra de Defensa española, Margarita Robles, y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell; que “cuando Europa tiene necesidad y le pide ayuda a África, Europa cuenta con nosotros. Cuando los africanos necesitamos ayuda, Europa nunca está”.

Los analistas consideran que una cooperación con socios regionales como la UA debería comenzar con mejorar la imagen europea en el continente, y por ser más eficaces cuando se envía ayuda para combatir la inseguridad alimentaria, el sistema sanitario, la educación y la estabilidad política de los países.

En la propuesta para una nueva Brújula Estratégica, sería conveniente impulsar y mejorar las relaciones con todos ellos, puesto que esta cooperación es necesaria para dar respuesta a muchas de las preocupaciones de seguridad que expresa el documento.

Otra de las áreas en las que los analistas consideran que la Brújula Estratégica podría aportar un valor diferencial es en la ampliación y mejora de la colaboración con otras instituciones europeas. Por ejemplo, los documentos elaborados por instituciones como EUROPOL, sobre

crimen organizado, terrorismo o cibercriminalidad, entre otros, aportan visibilidad e indicadores sobre la evolución de las amenazas, así como una visión clara y definida sobre la situación y tendencias en Europa con respecto a estas materias. Informes como el TE-SAT, de la organización policial europea, deberían ser considerados con mayor detalle dentro del documento, en lugar de rescindir la colaboración con esta a una simple mención.

3. CONCLUSIONES

Debido a la dificultad que supone poner de acuerdo a 27 países, tanto en materia de seguridad como en cualquier otro tema, la Brújula Estratégica europea no propone medidas arriesgadas ni innovadoras, sino que las propuestas recogidas son algo evidentes e, incluso de realizarse, no tienen un gran efecto ni en el territorio de la UE ni en su entorno estratégico.

Pese a que, por el momento, los objetivos que el documento había propuesto para 2023 se están cumpliendo, es probable que la Guerra de Ucrania haya forzado a los miembros de la UE a presentar un frente unido a pesar de las reticencias de algunos de ellos.

Sin embargo, la Brújula Estratégica se ha enfrentado a la oposición de varios países europeos desde su publicación. Aunque accedieron a la firma del documento, Dinamarca, Estonia y Grecia se han mostrado muy críticos con el contenido del mismo.

No sería de extrañar, por lo tanto, que una eventual resolución del conflicto en Ucrania desviara los intereses de los miembros hacia otros ámbitos y que acentuara las diferencias de opinión de los 27 hasta el punto de que algunos objetivos de la Brújula no se cumplan por falta de consenso.

La Brújula Estratégica europea tiene una debilidad fundamental, que es que, pese a que se resalta la necesidad de aumentar la independencia estratégica de la Unión, ésta continúa fuertemente supeditada a los deseos y a las circunstancias de terceros. Por ejemplo, aunque el documento reconoce la importancia de la cooperación entre Estados Unidos y la UE, acontecimientos como la decisión de Washington, a principios de octubre de 2023, de frenar la ayuda militar a Ucrania durante 45 días, ponen de relevancia la fragilidad de la ya mencionada independencia estratégica de la UE.

En cambio, tras los sucesos acontecidos entre Israel y Gaza a partir del día 7 de octubre de 2023, la Unión Europea no ha presentado un frente común para abordar el conflicto. Por un lado, Borrell marcó la estrategia exterior coordinando la respuesta institucional donde condenaba los atentados de Hamas, ofrecía ayuda humanitaria a Gaza, y requería el cumplimiento del derecho internacional a Israel. En cambio, Ursula Von der Layen se posicionó únicamente al lado de Israel realizando un viaje institucional donde declaró lo siguiente: “Israel tiene derecho a defenderse. E incluso tiene el deber de defender y proteger a su pueblo”.

Si la comunicación interna entre los líderes europeos no fluye de forma adecuada para constituir respuestas comunes a problemas globales, existe la posibilidad de que la Unión Europea no demuestre la suficiente capacidad para coordinar una estrategia de seguridad y defensa para 27 países miembros.

Algunas medidas propuestas en la Brújula Estratégica parecen insuficientes ante las amenazas a las que se enfrenta la UE. En particular, los 5.000 efectivos de la *Rapid Deployment Capacity* no serían capaces de hacer frente a una hipotética invasión de Rusia a los países nórdicos, a los bálticos o de Polonia. Este hecho redonda en la debilidad de la autonomía estratégica a la que tanta importancia confiere la Brújula. Incluso si se consiguen la mayor parte de sus objetivos, la UE continuaría apoyándose en la OTAN como proveedor de defensa.

A pesar de estas consideraciones, el hecho de que los 27 miembros de la Unión hayan accedido a la firma del documento demuestra la voluntad de los mismos de cambiar la manera en la que la UE ha abordado, hasta el momento, su estrategia de seguridad y defensa.

Independientemente de si la Brújula Estratégica europea constituye la manera óptima de abordar las debilidades de los 27 en este ámbito, el reconocimiento de las mismas y de las amenazas a las que se enfrenta, la consciencia de sus errores pasados y la voluntad de corregirlos en el futuro supone un paso en la dirección correcta.

Con todo, este trabajo pretende contribuir al desarrollo del proyecto europeo de seguridad y defensa, presentando un análisis de sus puntos débiles y una serie de propuestas para convertirnos en fortalezas u oportunidades de cara a las próximas revisiones de la Brújula Estratégica.

4. ANEXOS

Figura 1. Matriz de Rango Ponderado para la distribución de presupuestos dirigidos a la seguridad y defensa de la UE.

	Amenazas híbridas	Terrorismo	Cambio climático	...	TOTALES	%
PESO	2	3	2	...	10	100
España	$2 \times 7 = 14$	$3 \times 9 = 27$	$2 \times 6 = 12$...		(Suma fila <i>España</i> entre suma columna <i>Totales</i> , por 100)
Alemania						
Francia						
Grecia						
Italia						
...						