

## **La guerra de Ucrania como giro copernicano hacia la Europa Geopolítica**

PALOMA GONZÁLEZ DEL MIÑO.

Universidad Complutense de Madrid

MIGUEL ANGEL BENEDICTO

Universidad Complutense de Madrid

### **Resumen**

Desde que se puso en marcha la Estrategia Global de Seguridad en 2015, se han hecho grandes avances para que la UE se convierta en un actor global. El orden internacional ha cambiado y es cada vez más inestable y complejo. Afrontar los nuevos retos geopolíticos que provienen de los flancos Sur y Este de Europa, así como la aspiración de la UE a convertirse en proveedor global de seguridad requieren de una cultura de seguridad común y de una autonomía estratégica que se viene desarrollado desde 2015 hasta desembocar en la nueva Brújula Estratégica. La guerra de Ucrania ha supuesto el impulso definitivo para que la UE refuerce su capacidad de respuesta y consolide sus estructuras de seguridad y defensa.

*Palabras clave:* Ucrania, geopolítica, UE, brújula estratégica, autonomía estratégica.

### **Summary**

Since the Global Security Strategy was launched in 2015, great progress has been made for the EU to become a global player. The international order has changed and is increasingly unstable and complex. Facing the new geopolitical challenges that come from the southern and eastern flanks of Europe, as well as the EU's aspiration to become a global security provider, require a common security culture and strategic autonomy that has been developed since 2015 until in the new Strategic Compass. The war in Ukraine has provided the definitive impetus for the EU to strengthen its response capacity and consolidate its security and defense structures.

*Keywords:* Ukraine, geopolitics, EU, strategic Compass, strategic Autonomy. .

## **INTRODUCCIÓN**

El ataque de Rusia a Ucrania ha dado un fuerte impulso a la Europa de la Defensa. Desde los años 50 cuando fracasó la creación de la Comunidad Europea de la Defensa (CED), la política de seguridad y defensa no estaba tan presente en Europa, representado esta política uno de los mayores desafíos en la actualidad.

El tratado de Lisboa de 2009 puso en marcha la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), pero la intergubernamentalidad que preside a esta política ha impedido el desarrollo de todas sus posibilidades. Sin embargo, la crisis económica y el auge de los populismos, el terrorismo del Daesh, la anexión ilegal a Rusia de la península de Crimea y la guerra del Donbass ucraniano, el reto migratorio desde 2015, el Brexit o la llegada

de Trump a la Casa Blanca fueron aceleradores del proceso de cooperación europea en materia de defensa.

Ante esa policrisis europea, la UE puso en marcha una nueva Estrategia Global (Consejo de la Unión Europea, 2016), que venía a sustituir a la Estrategia Solana (Consejo Europeo, 2003), con el fin de reafirmar a Bruselas como un actor creíble que asegurase el crecimiento económico, el bienestar de sus ciudadanos y su seguridad no solo dentro de las fronteras europeas sino también en su vecindario inmediato y, con una visión ambiciosa, en el entorno mundial al intentar convertirse en un proveedor de seguridad mundial (Molina y Benedicto, 2021). Ese mapa dibujado en 2016 se complicó todavía más con una China cada vez más asertiva en el exterior, una Turquía cada vez más alejada de Europa, unos EEUU en retirada de Afganistán en junio de 2021, y, sobre todo, tras la guerra de Rusia en Ucrania de 2022 que llevó al Consejo Europeo (2022) a la aprobación de la Brújula Estratégica en la que se recogen las amenazas más acuciantes para la UE y cómo afrontarlas con un calendario claro y preciso hasta 2030.

## EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE DEFENSA EUROPEA

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) del que depende la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) es de naturaleza intergubernamental, donde rige la regla de la unanimidad, por lo que el aspecto clave de los procesos de toma de decisiones reside en la voluntad política de los Estados miembros, según sus intereses nacionales a la hora de actuar o no actuar, y su concepción del uso de la fuerza y de la intervención externa. De ahí que la consecución del consenso entre los 27 condicione la actuación de la Unión en materia PESC, ya que muchas veces priman los intereses particulares de los socios frente a una postura común europea.

Antes de la aprobación del Tratado de Lisboa, apenas había instrumentos para que la UE pudiera tener una política de seguridad y defensa. Hasta 1993, tras la aprobación del tratado de Maastricht, no se creó la PESC, que permitía hacer frente a los nuevos retos surgidos tras la Guerra Fría, en el Golfo o los Balcanes, con las misiones Petersberg, establecidas un año antes por la UEO, para consolidar la paz y la gestión de crisis

La demanda de una mayor militarización de la UE dio lugar a que la PESC necesitara también de una Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD), para dar una dimensión estratégica a los Estados miembros. Los acuerdos franco-británicos de Saint Malo en 1998 y el Consejo Europeo de Colonia de 1999 impulsaron la PESD con el objetivo de lograr una UE «con capacidad para acciones autónomas, respaldadas por fuerzas militares creíbles» para intervenir en las crisis internacionales. Desde entonces, y hasta la aprobación del Tratado de Lisboa, la PESD fue desarrollando una serie de competencias, instrumentos y acciones (Arteaga, 2010).

La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) entrará en vigor con el Tratado de Ámsterdam en 1999. Este Tratado decretó un proceso de decisión más eficaz que incorporaba la abstención constructiva y las votaciones por mayoría cualificada. Por su parte, en el Tratado de Niza (2003) se introdujeron otros cambios para racionalizar el proceso de toma de decisiones y se encargó al Comité Político y de Seguridad, establecido por una Decisión del Consejo en enero de 2001, que ejerciera el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis (Molina y Benedicto, 2020).

La evolución de la política de defensa europea se ha visto afectada por el proceso de integración política, la lucha entre atlantistas y europeístas y las dinámicas estratégicas

del contexto internacional. Al inicio de la década de los 2000 se pueden destacar otros hitos en la política de defensa como los Acuerdos Berlín Plus en 2002, que permitirán el uso de las estructuras de la OTAN para misiones de la PESD; la Estrategia de Seguridad y Defensa de Solana en 2003, aprobada tras la invasión estadounidense de Irak que dividió a Europa, que identifica las amenazas y define los objetivos estratégicos de la UE; o la puesta en marcha en 2004 de la Agencia Europea de Defensa para coordinar y mejorar las capacidades de defensa.

La PESC se consolidará con el Tratado de Lisboa de 2009, que creó las figuras del Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (que también ejerce de vicepresidente de la Comisión) y de presidente “permanente” del Consejo Europeo. Ambos velarán por la coherencia de la actuación exterior de la Unión Europea. El Alto Representante se verá reforzado con la puesta en marcha de un Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), auténtico cuerpo diplomático europeo a su servicio, y también se reconocerá a la UE personalidad jurídica propia y capacidad para celebrar acuerdos con Estados y Organizaciones Internacionales.

Uno de los objetivos de la PESC, recogidos en el artículo 21 del Tratado de la Unión Europea, es mantener la paz y reforzar la seguridad internacional. Para ello, la UE se dotó en Lisboa de una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) como elemento integral de su PESC y en la que prevalece la regla de la unanimidad con lo que esto comporta para la toma de decisiones.

La Unión dirige la PCSD (artículo 25 TUE) definiendo sus orientaciones generales, adoptando decisiones (incorpora la distinción entre estrategias comunes, posiciones y acciones comunes), y compartiendo sus objetivos con los de la PESC al ofrecer una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. De ahí que, para su plena puesta en práctica, los países miembros deban facilitar a la Unión sus capacidades civiles y militares (Molina y Benedicto, 2020).

Un año después del Tratado de Lisboa, comienzan las protestas en Túnez que conducirán a La Primavera Árabe, cogiendo por sorpresa a los dos lados del Atlántico, e iniciando la inestabilidad en el vecindario sur de la UE que llevará a la guerra de Libia, liderada por Francia y Reino Unido, con el *leading from behind* del presidente americano, Barack Obama, que terminará aportando las capacidades de la OTAN para que la operación de proteger a los ciudadanos libios de la dictadura de Gadafi tenga éxito.

En el Consejo Europeo de diciembre de 2013, se establecen acciones prioritarias en materia de defensa para una mayor cooperación, mejor desarrollo de capacidades y fortalecimiento de la industria europea de la defensa.

## LA ESTRATEGIA GLOBAL MARCA EL PASO HACIA LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA

Con la UE en un entorno estratégico cada vez más inestable e incierto a nivel interno y externo, el 26 de junio de 2016, tras 2 años de negociaciones, se presentó la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea (EUGS, en sus siglas en inglés) en el Consejo Europeo, aunque fue acogida con poco entusiasmo porque la mirada estaba puesta en que los británicos acaban de decidir su salida de la UE. La seguridad de la Unión se presentó como la primera prioridad de la Estrategia que para

Malksoo “servía como una reafirmación de la voluntad de la UE para sobrevivir, para mantener su posición como un actor relevante en el escenario mundial, mientras que atraviesa la mayor crisis de legitimidad de su historia” (Malksoo, 2016, p. 375). Uno de los principios rectores de la acción exterior de la UE, recogido en la Estrategia Global, será el pragmatismo basado en principios. Un concepto que Biscop (2016a) sitúa “entre el aislamiento y el intervencionismo, entre el idealismo soñador y el pragmatismo sin principios. Esto representa un retorno a la *realpolitik* con características europeas” (Biscop, 2016, 6a)

Entre los intereses vitales de la Unión que destaca en la estrategia están: la paz y seguridad de los ciudadanos y el territorio de la UE; la prosperidad que implica un mercado interior sólido y un sistema internacional abierto; la democracia como valor fundamental a promover junto al respeto y promoción de los derechos humanos, libertades y estado de derecho; y un orden mundial basado en normas y en el multilateralismo. Al configurar los intereses y prioridades se ve la influencia del pragmatismo basado en principios que hace hincapié en la seguridad europea, la vecindad más próxima y el poder duro, dejando a un lado la exportación de la democracia (Benedicto, 2016). Para proteger los valores y el modo de vida europeo -señala la EUGS- habrá que reforzar nuestra seguridad y defensa de acuerdo con los derechos humanos y el Estado de Derecho. Las prioridades de seguridad según la Estrategia serán el terrorismo, las amenazas híbridas y territoriales, el cambio climático, la volatilidad económica y la inseguridad energética, para las que se requiere una política clara y unificada.

Junto a estos intereses principales, la Estrategia identifica cinco prioridades en la acción exterior: la seguridad de la propia UE; la estabilidad de los estados vecinos; cómo hacer frente a los conflictos y crisis; órdenes regionales de cooperación estables en todo el mundo; y una gobernanza mundial eficaz y más acorde con la realidad internacional.

Después de la aprobación de la Estrategia Global, los Estados miembros y las instituciones europeas se marcaron tres objetivos generales: gestión de crisis; construcción de las capacidades de seguridad y defensa; y proteger a la propia Unión (European External Action Service: 2019).

Los 27 aumentaron la cooperación en materia de seguridad y defensa europea mediante el desarrollo de nuevos instrumentos tras la cumbre de Bratislava (Consejo Europeo, 2016) y después en el Plan de Aplicación (Comisión Europea, 2016); y con la creación del Fondo Europeo para la Defensa (Comisión Europea (2018) y, en el Ejecutivo de Von der Leyen con el establecimiento de una Dirección General del Espacio e Industria de Defensa que introdujo cambios innovadores en un área política fragmentada y compleja como la defensa, donde el intergubernamentalismo sigue siendo dominante y la gobernanza supranacional ha sido tradicionalmente limitada.

Aunque se recogía en el Tratado de Lisboa, la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, en sus siglas en inglés) no se puso en marcha hasta diciembre de 2017, cuando 25 Estados miembros se dispusieron a trabajar de manera más estrecha en el ámbito de la seguridad y defensa. De manera complementaria, nueve ministros de Defensa europeos firmaron una Carta de Intención para el desarrollo de una Iniciativa de Intervención Europea (IIE) en junio de 2018, cuyo objetivo era dar una respuesta rápida y eficiente a crisis que puedan amenazar la seguridad europea tanto fuera como dentro del territorio europeo. Los Estados firmantes podrían formar coaliciones e intervenir de manera rápida y efectiva cuando surja una crisis en cualquier parte del mundo bajo el paraguas de la UE, la OTAN, la ONU o de coaliciones ad hoc. Son Estados que han demostrado su voluntad

política y sus capacidades militares para asumir su compromiso en operaciones militares<sup>1</sup> entre los que se encuentran Dinamarca (que no estaba en ese momento en la PCSD) o Reino Unido que había salido de la UE.

La UE también reforzó su capacidad de actuación con un Pacto sobre la Vertiente Civil (European Council, 2018a) de la PCSD, para el despliegue de 200 efectivos en misiones civiles y de gestión de crisis en un plazo de 30 días en cualquier zona de operaciones a partir de una decisión del Consejo (European Council, 2018b). Y desde 2017 también se ha puesto en marcha un Centro de Mando para las misiones militares de entrenamiento de la UE.

La cooperación con terceros países u organizaciones que comparten los valores de la UE puede contribuir a aumentar la eficacia y la repercusión de las operaciones y misiones de la PCSD. Desde la UE se impulsa la cooperación con las Naciones Unidas, la Unión Africana y la OSCE, pero sin duda la más intensa es con la OTAN. La cooperación entre ambas organizaciones desde 2003, tras la firma de los Acuerdos de Berlín Plus, permiten a la UE hacer uso de los medios y de las capacidades de la OTAN para las operaciones de gestión de crisis dirigidas desde la Unión; pero es mucho más intensa desde la Cumbre de Varsovia de 2016, cuando se adoptaron una serie de medidas de disuasión y defensa, para el restablecimiento de la seguridad en Europa oriental<sup>2</sup> tras la anexión rusa de Crimea y la guerra en el Donbass. En 2018 acordaron una nueva declaración conjunta<sup>3</sup>, que constituye una visión compartida sobre el modo en que actuarán frente a las amenazas para la seguridad común y con la implementación de 74 medidas conjuntas.

La anterior Alta Representante para la Política Exterior, Seguridad y Defensa, Federica Mogherini, reconoció que la Estrategia alimentaba la ambición de una autonomía estratégica, en la que el poder simbólico no bastaba y la UE para ser creíble debería incrementar el *hard power* en materia de seguridad y defensa para que en el futuro pueda gozar de independencia.

El concepto de autonomía estratégica no se define en ningún documento oficial de la Unión Europea, pero sí se recoge, sobre todo, en su Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad (EUGS), además de en múltiples declaraciones de los dirigentes comunitarios como Borrell para quien es “una manera de formular nuestras elecciones: debemos ser capaces de defender nuestros intereses; hacerlo nosotros mismos si fuera necesario” (Borrell, 2020). Es un término que no sólo alude a los instrumentos de la política exterior, de seguridad y defensa, sino también a la estrategia industrial y que ha de permitir gestionar riesgos relativos a las cadenas de suministros, a inversiones estratégicas, a la fortaleza del mercado interior o al control de las tecnologías futuras (Molina y Benedicto, 2021)

La autonomía estratégica en su dimensión de seguridad y defensa, según Kempin y Kunz (2017), tiene varias dimensiones: operativa, industrial y política. La operativa es la

---

<sup>1</sup> Bélgica, Dinamarca, Estonia, Francia, Alemania, los Países Bajos, Portugal, España, Reino Unido y Finlandia

<sup>2</sup> Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization. Documento disponible en <https://nato.usmission.gov/joint-declaration-nato-european-council-european-commission/>.

<sup>3</sup> Joint declaration on EU-NATO cooperation, 10 de julio de 2018. Documento disponible en [https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato\\_eu\\_final\\_eng.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf).

capacidad para planificar y realizar misiones civiles y militares. La autonomía industrial es el desarrollo de las capacidades requeridas para lograr la autonomía operativa. Y la autonomía política es la capacidad de definir objetivos de política exterior y de seguridad. Se puede añadir una dimensión nuclear, que parece un asunto tabú que apenas se cita, aunque algunos autores como Drent (2018) creen que Europa necesita su propio poder nuclear sobre todo desde la llegada de la administración Trump. Para Biscop (2016b) cuando se habla de autonomía estratégica hay que preguntarse qué tareas militares y en qué partes del mundo pueden los europeos llevarlas a cabo sin los Estados Unidos.

La Comisión Europea presidida por Ursula Von Der Leyen reforzará la apuesta por el poder duro al asumir el desafío de una Europa “geopolítica” (European Parliament, 2019a), que al principio tendrá nuevos retos sobre la mesa como la pandemia del coronavirus, la presencia cada vez más asertiva de China en el mundo y actualmente la guerra de Ucrania. La Europa geopolítica indica la necesidad de mayor poder militar y económico como se desprende de las palabras del Alto Representante para la Política Exterior, Seguridad y Defensa de la UE, Josep Borrell, que echa de menos que Europa use el lenguaje del poder y tenga una cultura estratégica común (European Parliament, 2019b). Borrell ha defendido que Europa no será creíble en su ambición de ser un actor geopolítico, “si no somos capaces de resolver los problemas de nuestra vecindad inmediata” (European Parliament, 2019b).

## PUTIN AMENAZA A LA ARQUITECTURA DE SEGURIDAD EUROPEA

La guerra de Ucrania desatada por Rusia en febrero de 2022 es una amenaza de Putin al orden internacional de posguerra y a la arquitectura de seguridad europea. El presidente ruso ha conseguido unir a toda Europa frente a la agresión armada a Ucrania. Hasta el problema de los refugiados, que desde 2015 ha dividido al este y oeste de Europa, parece haber quedado atrás ante la llegada de más de 5 millones de ucranianos a la UE. Bruselas los consideró como refugiados tras activar por primera vez, desde su aprobación en 2001, la Directiva de protección temporal (Consejo de la Unión Europea, 2001). Los 27 Estados miembros han dejado de lado sus intereses nacionales para evitar la destrucción de los valores y principios europeos apoyados en la democracia, el Estado de derecho, la separación de poderes y el respeto a los derechos humanos y la dignidad de las personas.

La UE ha pasado de ser un *soft power* a enviar cazas a Ucrania o a acordar la puesta en marcha de una misión entrenamiento militar<sup>4</sup> al país, lo que significa un paso cualitativo en la seguridad y la defensa de Europa. La puesta en marcha del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para comprar armas y enviarlas a Kiev era una quimera antes de la invasión de Ucrania. Putin ha conseguido que Europa comience a hablar el lenguaje del poder al poner a las instituciones europeas en modo geopolítico, algo que Borrell venía demandando junto a la presidenta de la Comisión Europea, Úrsula von der Leyen.

---

<sup>4</sup> Gómez, M. La UE redobla su apoyo a Ucrania con una misión de adiestramiento militar. El País. 31/08/2022

Desde el 24 de febrero de 2022, la UE ha adoptado una serie de paquetes de sanciones<sup>5</sup> contundente y sin precedentes, en respuesta a la invasión de Rusia contra Ucrania. El abanico del castigo europeo a Moscú es muy amplio y va desde las sanciones económicas al sector financiero, energético, transporte o defensa; a las individuales, diplomáticas o restricciones a medios de comunicación. Entre las medidas sancionadoras destacan que el Banco Central de Rusia no pueda utilizar sus reservas internacionales por valor de 630.000 millones de dólares para paliar las restricciones económicas impuestas; la exclusión de Rusia del sistema de pagos internacionales SWIFT, prohibir la importación de petróleo o carbón ruso, cerrar el espacio aéreo a los aviones rusos; o prohibir las emisiones de la cadena, pro-Putin, Russia Today o de la agencia de noticias Sputnik con el fin de evitar la desinformación.

El Gobierno alemán también ha cambiado su orientación y ha enviado por primera vez armas y misiles a una zona de guerra para defender a Ucrania del Ejército ruso. Una decisión que deja de lado su tradicional restricción a exportar armas a zonas de guerra muy arraigada en el ADN alemán al igual que el pacifismo tras lo que supuso la II Guerra Mundial. La amenaza al orden internacional de posguerra ha dado alas al canciller Olaf Scholz que anunció también una partida de 100.000 millones de euros para mejorar su Ejército y un incremento de más del 2% del PIB del gasto en defensa. Además, Scholz está dispuesto a que su país también haga importantes sacrificios económicos como ha mostrado al suspender el gasoducto Nord Stream II.

La presidenta Von der Leyen también se mostró taxativa sobre una posible ampliación de la UE hacia Ucrania: “son uno de nosotros y los queremos dentro<sup>6</sup>”. En el Consejo Europeo de 24 de junio de 2022, los dirigentes de los 27 aprobaron la concesión del estatuto de país candidato a Ucrania y Moldavia; invitando a la Comisión Europea a informar al Consejo sobre el cumplimiento de las condiciones especificadas en los dictámenes de la Comisión sobre las respectivas solicitudes de adhesión.

## BRÚJULA ESTRATÉGICA: UNA HOJA DE RUTA PARA LOS PRÓXIMOS 10 AÑOS

En 2020 el Consejo Europeo decidió elaborar una especie de libro blanco de la defensa denominado Brújula Estratégica, una hoja de ruta de la UE en seguridad y defensa para los próximos 10 años. El 21 de marzo de 2022, el Consejo de la UE aprobó la Brújula Estratégica, que proporciona una evaluación compartida del entorno estratégico europeo, identifica las amenazas y los retos para la seguridad y establece objetivos claros para medir el grado de avance en materia de seguridad.

---

<sup>5</sup> Medidas restrictivas de la UE contra Rusia por sus actos en Ucrania (desde 2014).

<https://www.consilium.europa.eu/es/policias/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>

<sup>6</sup> Guerrero, C, (2022) Von der Leyen: Ucrania es «uno de nosotros y los queremos con nosotros». Euroefe-Euroactiv. 28 febrero. <https://euroefe.euractiv.es/section/exteriores-y-defensa/news/von-der-leyn-ucrania-es-uno-de-nosotros-y-los-queremos-con-nosotros/>

Durante los 2 años que duró el proceso de consultas a los Estados miembros y la elaboración de la Brújula se habló mucho de la autonomía estratégica de la UE. Un concepto que ha centrado las conversaciones sobre defensa en Europa porque la mirada de EE.UU. está puesta en Asia, mientras que Europa se ha convertido en un escenario secundario para los estadounidenses. Sin embargo, en el documento final no se habla de autonomía estratégica, quizás para no aumentar la división entre atlantistas y europeístas, en un momento de gran tensión por la guerra de Ucrania, en el que la OTAN lleva el protagonismo militar tal y como se refleja en la hoja de ruta donde la Alianza Atlántica es citada 28 veces (Fiott, 2022).

Pese a que la invasión de Ucrania obligó a los redactores de la Brújula Estratégica a usar un tono asertivo frente a Rusia, el salto cualitativo a nivel de defensa no se ha producido pues las medidas que se proponen se ejecutarán a través de los Estados miembros o de la OTAN (Arteaga, 2022). La Alianza Atlántica seguirá tomando la iniciativa en la defensa colectiva de la UE a nivel territorial, aunque está dispuesta de la cláusula de asistencia mutua (42.7 del tratado de la UE) que permitiría actuar como alianza de defensa a semejanza del artículo 5 del tratado de Washington. En cambio, en lo que son amenazas no militares, debería ser la UE la que actúe de manera resiliente con sanciones económicas o militares (Biscop, 2021). Y es, sobre todo, en el flanco sur europeo donde la UE debería favorecer un enfoque militar indirecto que requiere de una presencia semipermanente, pero la iniciativa debería corresponder a los estados afectados por la inseguridad y el conflicto.

En cuanto a la evaluación del entorno estratégico, que realiza el documento, la mayor preocupación es «el retorno de la guerra a Europa, con una agresión injustificada y no provocada contra Ucrania». Asimismo, señala el retorno de Rusia al concepto de esferas de influencia, en referencia a la agresión militar en Georgia en 2008, a la anexión ilegal de la península de Crimea en 2014, al control de facto sobre Bielorrusia y a la presencia de tropas rusas en la República de Moldavia. Las actuaciones de Rusia también tienen que ver con el empleo de campañas de desinformación y la intervención de grupos de mercenarios como Wagner en Libia, Siria, la República Centroafricana o Mali.

La Brújula también subraya los problemas de seguridad en el flanco sur, en concreto en el Golfo de Guinea, el Cuerno de África y el Canal de Mozambique; además de la inestabilidad en la región del Sahel y África central, el terrorismo, la fragilidad institucional o la pobreza.

Según este libro blanco de la defensa europea, los Estados Unidos son el socio estratégico de mayor importancia para la Unión y presenta al área indo-pacífica como un nuevo centro de competición geopolítica. En este contexto, la UE concibe a China como rival sistémico y competidor económico, pero no cierra las puertas a colaborar con Beijing para resolver retos globales como el cambio climático. Bruselas también abre sus partenariados a acuerdos bilaterales con Reino Unido, Noruega, Canadá, Noruega y Turquía entre la vecindad de siempre; y la de Japón, Corea del Sur y la India en la nueva vecindad de Asia-Pacífico

En cuanto a las amenazas para la seguridad europea, la Brújula destaca desde el terrorismo hasta la radicalización violenta, así como la proliferación de armas de destrucción masiva. Un segundo bloque de amenazas está conformado por las estrategias híbridas, los

ciberataques, las campañas de desinformación, las injerencias desde el exterior y el uso de tecnologías disruptivas. También se incluye la vulnerabilidad en los denominados “espacios comunes globales”, como son los espacios marítimos, el espacio aéreo y ultraterrestre y el ciberespacio. El último bloque lo conforman el cambio climático, la degradación medioambiental, los desastres naturales y las crisis sanitarias a nivel global.

En el documento se recogen 51 medidas para que la UE se convierta en un actor geopolítico de relevancia en la arena internacional entre las que destaca el establecimiento de una capacidad de despliegue rápido de la UE de hasta 5.000 efectivos en un entorno hostil para el año 2025, que supone una evolución del concepto de los grupos de combate de la Unión Europea, que nunca han sido utilizados.

En cuanto a la toma de decisiones, la Brújula Estratégica busca una mayor flexibilidad ante la obligatoriedad de la unanimidad que establecen los Tratados Europeos en materia de Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). En concreto, menciona la abstención constructiva, así como la posibilidad de permitir el desarrollo de una misión u operación de la PCSD por parte de un grupo de Estados miembros bajo el paraguas del artículo 44 del Tratado de la Unión Europea.

Las capacidades también son objeto de análisis en el documento, donde se pide un aumento del gasto en defensa por parte de los estados miembros y un mayor compromiso con el gasto conjunto a través de la PESCO y del Fondo Europeo de Defensa. La Brújula Estratégica también recoge el Fondo Europeo de Ayuda a la Paz dotado con 5.000 millones de euros en el período 2021-2027. Este mecanismo, creado en marzo de 2021, ha servido para proporcionar armamento a Ucrania por valor estimado de 2.500 millones de euros para hacer frente a la invasión rusa.

#### LA CUMBRE DE LA OTAN EN MADRID

Tras la aprobación de la Brújula Estratégica tuvo lugar otro hito importante en lo que es la arquitectura de seguridad europea, la celebración de la Cumbre de la OTAN en Madrid, que alumbró su Nuevo Concepto Estratégico en junio de 2022. La defensa colectiva de la UE, según los tratados, depende de la Alianza Atlántica, aunque Europa busque su autonomía estratégica. Putin ha conseguido que se estrechen los lazos entre la UE y los Estados Unidos. La relación transatlántica que quedó herida con Donald Trump está cauterizando gracias a la guerra de Ucrania, que también ha conseguido que la UE aumente su presupuesto en defensa, sobre todo Alemania, como se le viene exigiendo desde la etapa Obama, y perseguirá una mayor autonomía estratégica, pero dentro de la OTAN con la que se va a seguir complementando.

La guerra de Rusia en Ucrania puso fin a 30 años en los que la Alianza consideraba a Moscú como socio estratégico y restituye y da una fuerza a una organización militar sobre la que Macron comentó que estaba en “muerte cerebral” o a la que Angela Merkel no consideraba “fiable” con Trump en el poder. El objetivo de disuasión de la Alianza sigue más vivo que nunca en el flanco oriental tras el anuncio de despliegue de una fuerza de intervención rápida de 300.000 soldados en el Este de Europa.

Ante la amenaza rusa, Suecia y Finlandia pusieron fin a su neutralidad y reafirmaron su solicitud de adhesión a la Alianza Atlántica, siendo invitadas a hacerlo formalmente durante la cumbre de Madrid. Al mismo tiempo, Dinamarca, que es miembro de la

OTAN, aprobó en referéndum estrechar la cooperación en defensa dentro de la Unión Europea al eliminar la excepción que mantenía desde hacía tres décadas y que le había permitido permanecer al margen de la política militar europea desde entonces.

El flanco sur, sobre todo el norte de Africa y Sahel, tampoco fueron olvidados en el nuevo concepto estratégico y es que las amenazas del terrorismo, la instrumentalización de la inmigración o los riesgos alimentarios o climáticos también inquietan a la Alianza, que introduce el concepto de una OTAN de 360° que permite ir más allá del área euroatlántica. El desbordamiento del continente europeo permite alcanzar a China, a la que la hoja de ruta de la Alianza califica como una amenaza sistémica y a largo plazo. Estados Unidos, que financia el 69% del presupuesto de la OTAN, ya inició durante la presidencia de Obama un giro hacia Asia, que debería preocupar a la UE. Europa debería hacerse cargo de los problemas de su vecindad, pues es difícil que Washington pueda actuar en más de un escenario a la vez, y ser complementaria y no dependiente de la OTAN como hasta ahora-

## CONCLUSIONES

En los últimos años ha habido grandes avances en la política de seguridad y defensa europea años y los líderes de la UE hablan de la Europa geopolítica, pero todavía hay mucho camino que recorrer. La cumbre de la OTAN en Madrid vino a certificar la preponderancia de la organización atlántica sobre la Unión Europea, tras invitar a Suecia y Finlandia a entrar en la Alianza. Si la cláusula de asistencia mutua de la UE (artículo 42.7 del tratado de Lisboa), que permite prestar ayuda y asistencia a cualquier Estado miembro de la UE que ha sido objeto de una agresión armada en su territorio, les diera la misma confianza a los dos países nórdicos que el artículo 5 del tratado de Washington, es probable que no se hubieran decantado por ser socios de la Alianza.

La realidad es que Europa todavía no está preparada para conflictos de alta intensidad ni para la intervención militar directa frente a Rusia. En cambio, la OTAN puede hacer frente a la agresión de Moscú con estructuras de mando y control. De ahí, que haya tomado el protagonismo para disuadir a Putin con el anuncio del despliegue de 300.000 efectivos en el frente oriental.

En la cumbre de Madrid, Europa se comprometió a pagar más en defensa con un aumento del presupuesto hasta el 2% del PIB de los países que pertenecen a la Alianza. Un compromiso que Estados Unidos lleva años pidiendo, tanto desde administraciones demócratas como republicanas, pero que llega en un momento complejo dado el incremento de la inflación en la UE, la subida de tipos por parte del Banco Central Europeo y la posible recesión económica que se avecina.

La UE entiende que es en el flanco sur donde debe aumentar su contribución en defensa y ser más autónoma dentro de la OTAN para poder defender sus áreas de vecindad en el futuro de manera independiente. Para ello cuenta con herramientas como los grupos de combate de 1.500 efectivos, una fuerza de respuesta rápida que lleva en activo desde 2007 pero que nunca se ha utilizado. De ahí que puede parecer una quimera la puesta en marcha de una fuerza de 5.000 combatientes, que el Alto Representante Josep Borrell quiere tener dispuesta para 2025, como se indica en la Brújula Estratégica.

Washington tiene su mirada puesta en el Pacífico, como demostró al invitar a la cumbre a Japón, Corea del Sur, Nueva Zelanda y Australia, y al considerar a China como un desafío estratégico. El lazo transatlántico está vivo, pero ya vimos con Trump cómo puede quebrarse en cualquier momento, pues Europa para Washington es el “teatro secundario de Asia” (Biscop, 2022). Las elecciones de medio término de noviembre de 2022 en Estados Unidos para renovar el Congreso o las presidenciales de 2024 podrían dar la victoria a los republicanos o a partidarios de Trump. Asimismo, en Europa el eje franco-alemán podría flaquear con un Macron débil en Francia, y una coalición gubernamental en Alemania en entredicho por los altos precios de la energía.

La UE debe esforzarse por perseguir la Europa de la Defensa, que no significa una independencia de la OTAN sino poder intervenir para defender sus propios intereses en su área de interés y con sus propios medios, sin depender de los Estados Unidos. Para conseguirlo, sería óptimo poder cambiar la regla de la unanimidad, a la hora de adoptar decisiones en el campo de la seguridad y defensa, por la de la mayoría cualificada, algo que ya apuntan tanto el Parlamento Europeo (2022) en su propuesta de resolución para revisar los tratados como el canciller Scholz (2022) en su discurso de Praga.

La guerra de Ucrania y la Brújula Estratégica son la excusa y la herramienta perfecta, respectivamente, para que esos avances en seguridad y defensa se han hagan realidad de manera coordinada y con la voluntad política de los 27.

### *Referencias*

Arteaga, Félix. (1999) La política europea de seguridad y defensa, en La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del tratado de Lisboa. Marzo 2010. Grupo de Trabajo número 5/09. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Edita: Ministerio de Defensa.

Arteaga, Félix. (2022) La Brújula Estratégica: para proporcionar más seguridad que defensa a la UE. *Real Instituto Elcano*. 7 abril. Comentario 20/2022

Benedicto Solsona, Miguel Angel (2016) Implicaciones de la estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE. En *Cuadernos de Estrategia* 184. *Una estrategia global de la Unión Europea para tiempos difíciles*. Madrid, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Edita: Ministerio de Defensa.

Benedicto Solsona, Miguel Angel (2017) Pasos de gigante en la defensa europea. *Política Exterior*, vol. 31, n° 175 (enero-febrero):106-115.

Benedicto Solsona, Miguel Angel y Molina García, María José (2020). Frente a los desafíos actuales de la geopolítica global, ¿cómo se articula la autonomía estratégica de la Unión Europea en el marco de su política exterior y de seguridad?, *Revista Relaciones Internacionales UAM*, núm. 44 , pp. 11-28.

Benedicto Solsona, Miguel Angel (2020) Cuatro años de la Estrategia Global de la UE: hacia la autonomía estratégica pero lejos de un Ejército Europeo”, *RRII [Internet]*, 20 de julio de 2020, en: <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/9459>

Biscop, Sven (2016a) The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics Security June. *Egmont Royal Institute for International Relations*. Policy Brief n° 75

Biscop, Sven (2016b) All or nothing? The EU Global Strategy and defence policy after the Brexit. *Contemporary Security Policy*, 37:3, 431-445, DOI: [10.1080/13523260.2016.1238120](https://doi.org/10.1080/13523260.2016.1238120)

Biscop, Sven (2021) EU and NATO Strategy: A Compass, a Concept, and a Concordat. *Security Policy Brief*. March. N° 141

Borrell, Josep (2020) The pandemic should increase our appetite to be more autonomous, *EEAS*, 4 July. En [https://www.eeas.europa.eu/eeas/pandemic-should-increase-our-appetite-be-more-autonomous\\_](https://www.eeas.europa.eu/eeas/pandemic-should-increase-our-appetite-be-more-autonomous_).

Consejo de la Unión Europea (2001) Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32001L0055>

Consejo de la Unión Europea (2022). Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales. Bruselas, 21 marzo.

Consejo de la Unión Europea (2016) Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea”. 18 Julio. Texto completo disponible en chrome-extension://efaidnbmnfnkcehdnnci%3Aajpcglclefindmkaj/https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs\_review\_web\_0.pdf

Consejo de la Unión Europea (2022). Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales. Bruselas, 21 marzo.

Consejo Europeo (2003) Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor, 12 y 13 de diciembre., <https://www.consilium.europa.eu/media/30808/qc7809568esc.pdf>

Consejo Europeo (2016) . *Bratislava Declaration and Roadmap*, 16 de septiembre de 2016, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/16/bratislava-declaration-and-roadmap/>.

Consejo Europeo (2022) Reunión del Consejo Europeo. Conclusiones. 23-24 Junio. Bruselas. <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2022/06/23-24/>

Comisión Europea (2018) Plan de aplicación en el ámbito de la seguridad y la defensa – Factsheet. Marzo 2018 [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/40839/plan-de-aplicacion-en-el-ambito-de-la-seguridad-y-la-defensa-factsheet\\_es](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/40839/plan-de-aplicacion-en-el-ambito-de-la-seguridad-y-la-defensa-factsheet_es).

Comisión Europea (2016) Plan de Acción Europeo de Defensa: hacia un Fondo Europeo de Defensa, n [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-4088\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_es.htm).

Drent, Margriet. (2018) European strategic autonomy: going it alone. *Clingendael*, August.

European Council (2018a) Council Conclusions on strengthening civilian CSDP- Council Conclusions (28 May) <https://www.consilium.europa.eu/media/35380/st09288-en18.pdf>

European Council (2018b) Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, relativas a la adopción de un Pacto sobre la Vertiente Civil de la PCSD. 19 Noviembre. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14305-2018-INIT/es/pdf>

European Council.(2022). Conclusions of the European Council Meeting, (24 and 25 March 2022). European Council. Brussels. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/55082/2022-03-2425-euco-conclusions-en.pdf>

European Union External Action Service EEAS. (2022). A Strategic Compass for Security and Defence. European Union External Action. Brussels. Disponible en: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-0\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-0_en)

European External Action Service (2019) European Unión Global Strategy. Three Years on, looking forward. [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu\\_global\\_strategy\\_2019.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_global_strategy_2019.pdf).

European Parliament (2019a) Opening Statement in the European Parliament Plenary Session. Ursula von der Leyen, Candidate for President of the European Commission. Strasbourg, 16 July. [https://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-19-4230\\_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-19-4230_en.htm)

European Parliament (2019b) Audiencia con el candidato a Alto Representante, Josep Borrell. 7 de octubre. <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20190926IPR62260/audiencia-con-el-candidato-a-alto-representante-josep-borrell>

Guerrero, Catalina (28 febrero de 2022) Von der Leyen: Ucrania es «uno de nosotros y los queremos con nosotros». *Euroefe-Euroactiv*. <https://euroefe.euractiv.es/section/exteriores-y-defensa/news/von-der-leyen-ucrania-es-uno-de-nosotros-y-los-queremos-con-nosotros/>

Kempin, Ronja and Kunz, Barbara (2017) France, Germany and the Quest for European Strategic Autonom. Notes du *Cerfa* 141, December, p. 10, [https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ndc\\_141\\_kempin\\_kunz\\_france\\_germany\\_european\\_strategic\\_autonomy\\_dec\\_2017.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ndc_141_kempin_kunz_france_germany_european_strategic_autonomy_dec_2017.pdf)

Malksoo, María. (2016) From the ESS to the EU Global Strategy: external policy, internal purpose”, *Contemporary Security Policy*, 37:3, 374-388, DOI: [10.1080/13523260.2016.1238245](https://doi.org/10.1080/13523260.2016.1238245)

Molina García, María José y Benedicto Solsona, Miguel Ángel (2020). Autonomía estratégica bajo el prisma de la Estrategia Global Europea: directrices de su marco regulatorio. *Cuadernos Europeos De Deusto*, (62), 59-98. <https://doi.org/10.18543/ced-62-2020pp59-9>

Molina García, María José y Benedicto Solsona, Miguel Ángel (2021). Autonomía estratégica en seguridad y defensa un anhelo geopolítico que no se hace realidad en la Unión Europea *Revista UNISCI/ UNISCI Journal*, ISSN-e 2386-9453, N.º. 55 (Enero / January), 2021 (Ejemplar dedicado a: Cuestiones sobre seguridad y defensa), págs.9-36

Parlamento Europeo (2022) Propuesta de resolución sobre la convocatoria de una convención para la revisión de los Tratados.6.6.2022 - ([2022/2705\(RSP\)](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2022-0307_ES.html)). [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2022-0307\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2022-0307_ES.html)