

22/2018

01 de marzo de 2018

*José Luis Pontijas Calderón**

Implicaciones del Brexit en los
campos de la defensa y la
seguridad

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

Implicaciones del Brexit en los campos de la defensa y la seguridad

Resumen:

El Brexit está suponiendo un desafío negociador que pudiera afectar la futura cooperación entre Gran Bretaña (GB) y la Unión Europea (UE) en asuntos de seguridad y defensa. Supondrá una pérdida neta de capacidades para la UE, pero al mismo tiempo podría suponer una oportunidad para que la Unión progrese en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). En cualquier caso, será en el campo de la seguridad donde más pudiera hacerse sentir la salida británica. La responsabilidad de Bruselas y de Londres es definir los futuros mecanismos de cooperación entre ambos, para que tanto la seguridad como la defensa, no dejen vacíos que pudieran ser aprovechados por las amenazas que nos acechan a todos.

Palabras clave:

Brexit, Unión Europea, Gran Bretaña, Acuerdo de Retirada, Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), Consejo Europeo, seguridad, defensa, desafío, oportunidad, voluntad política.

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

Implications of Brexit on Defense and Security fields

Abstract:

Brexit is becoming a negotiating challenge that could impact on the future cooperation between Great Britain and the European Union in security and defence issues. It would be a net loss in terms of capacities for the EU, but at the same time it might be an opportunity for the Union to progress on the Common Security and Defence Policy. In any case, the security field will be the one where the British exit would have more impact. Brussels and London responsibility is to define the future cooperation mechanisms, in order to avoid vacuums in security and defence that could be employed by the threats that are stalking to all of us.

Keywords:

Brexit, European Union, Great Britain, Withdrawal Agreement, Common Security and Defense Policy (CSDP), European Council, security, defense, challenge, opportunity, political will.

Introducción

El 23 de junio de 2016 GB celebró un referéndum sobre la continuidad de su pertenencia a la UE cuyo resultado reflejó la profunda división de la sociedad británica. El 51,9 % de la población votó en contra de continuar bajo la égida de Bruselas (17.410.742 votos, contra 16.141.241) desafiando todas las predicciones, interpretado por ciertos sectores internacionales como un intento de rechazo al proceso de globalización. El temido “Brexit” (acrónimo de las palabras inglesas “british” y “exit) se había puesto en marcha.

Durante los últimos sesenta años la UE ha respondido mediante su proceso de unificación a un mundo cada vez más conectado e interdependiente, en el que los principales desafíos y amenazas a los que todos nos enfrentamos (terrorismo, ciberseguridad, migraciones masivas, cambio climático, nuevo orden internacional, por mencionar algunas) protagonizarán la presente centuria. Estos desafíos solo podrán afrontarse con una sólida cooperación internacional.

El Brexit ha puesto en cuestión la futura cooperación entre Bruselas y Londres, dado que, si bien los intereses de ambos actores serían coincidentes en algunos campos, distan mucho de serlo en otros. En muchas áreas la cooperación entre la UE y Gran Bretaña, no solamente es posible, sino que es esencial. Áreas como energía, cambio climático, seguridad, defensa, ciberespacio, inteligencia, investigación científica, son ejemplos de estas últimas. Pero los intereses relacionados con los intercambios comerciales (que se perciben como un juego de suma cero) están focalizando de manera negativa el actual proceso de negociación, lo que podría poner en riesgo todo el proceso y acabar desembocando en una salida forzada, un Brexit duro. Esto, podría afectar negativamente a la futura cooperación en Política Común de Seguridad y Defensa.

El acuerdo de retirada

Al invocar oficialmente el artº 50 del Tratado de Lisboa el 29 de Marzo de 2017, mediante carta oficial de la PM británica al Presidente del Consejo de la UE (Donald Tusk), Londres puso en marcha el proceso de su retirada de la UE. El proceso de salida debe finalizar al cabo de dos años (el 29 de Marzo de 2019, prorrogado ya hasta Diciembre de ese año), si bien se puede prorrogar aún más por acuerdo unánime de los Estados miembro, incluido GB.

Para enmarcar el proceso, el Consejo Europeo emitió el 29 de Abril de 2017 su guía para el mismo¹, apoyada en la resolución previa del Parlamento Europeo de 5 de abril². En esta última, se designa a la Comisión, encarnada en Michel Barnier, como el organismo encargado de negociar en nombre de la Unión.

En la citada guía del Consejo, se establecen las líneas y principios generales que deben regular el proceso de negociación, que debe desembocar en el desenganche definitivo de Londres, preservando los intereses de la Unión como tal, los de sus ciudadanos, sus negocios y sus Estados miembro. Según la misma, el acuerdo de retirada debe realizarse en dos fases diferenciadas. La primera fase debe contemplar: el estatuto legal de los ciudadanos de ambas entidades, el acuerdo de las obligaciones financieras mutuas, la frontera exterior de la UE, la clarificación del estado de los acuerdos internacionales suscritos por GB y clarificación sobre el estatuto legal de las “entidades legales” (incluyendo las compañías). En una segunda fase se negociarán las obligaciones del periodo transitorio y al marco de relación futura. Además, el Consejo designa la Corte de Justicia de la UE como la autoridad competente para la interpretación y la imposición del acuerdo de retirada.

Especial mención merece el punto 23 de la resolución del Parlamento Europeo, en la que específicamente se dice que cualquiera que sea el resultado de las negociaciones, no podrán entrañar ninguna compensación entre el ámbito de la seguridad interna y externa (incluyendo la cooperación en defensa), y la futura relación económica. Es decir, conscientes del gran peso de GB en asuntos de seguridad y defensa, la UE desea evitar que lo pueda utilizar como palanca para favorecer sus intereses en otros campos negociadores, como el económico o el comercial, donde se estima que las obligaciones legales financieras adquiridas por Londres (pensiones, garantías de préstamos y compromisos presupuestarios vinculantes) podrían ascender a entre 60.000 y 100.000 millones de euros³, aunque GB calcula unos 40.000.

En el momento de realizar este estudio, lo que se ha acordado es la metodología para cálculo de las obligaciones económicas británicas⁴, lo que ha abierto la puerta para poder

¹ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/29/euco-brexite-guidelines/>

² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0102+0+DOC+PDF+V0//EN>

³ El impacto del Brexit para el presupuesto de la Unión Europea, Revista Elcano, nº 20, Mayo-Junio 2017, pag 127.

⁴ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint_report.pdf

explorar la segunda fase (aprobado en la cumbre de Diciembre de 2017), la negociación del periodo transitorio y al marco de relación futura. En resumen, todo está en el aire.

Los intereses de diferentes actores: Gran Bretaña, la UE y Estados Unidos

Para poder hacernos una idea de lo complicado que es el escenario del Brexit, es pertinente realizar un análisis, aunque sea somero, sobre los intereses que motivan a Londres y a Bruselas, sin olvidar a Washington, ya que la posición de esta última influirá sin duda en la actitud británica durante las arduas negociaciones.

En primer lugar quizás convendría decir que desde el punto de vista económico, hay mucho en juego. Algunas estimaciones afirman que, en el peor escenario, GB podría perder hasta un 4 % de su riqueza⁵. Esto nos da una idea de la importancia que Londres presta al resultado de las negociaciones.

A grandes rasgos, podríamos decir que los objetivos británicos (no declarados) se pueden englobar en cuatro grandes áreas cuyos objetivos serían: imponer restricciones a la libertad de movimiento de los ciudadanos de la Unión en territorio británico, es decir, restricciones a la inmigración desde la UE (este ha sido con diferencia el motivo que ha movilizó a la mayoría de los votantes a favor del Brexit); liberarse de la jurisdicción de Tribunal de Justicia Europeo; la mayor libertad de comercio posible con la UE (para mantenerse lo más cerca posible a la situación pre-brexit, alejándose del citado 4% de pérdida de riqueza); y un acuerdo de obligaciones financieras más reducido posible (que sabemos puede oscilar entre 40.000 y 100.000 millones de Euros).

Por su parte, la UE ha declarado que sus objetivos de negociación son: mantener a GB como un socio cercano; basar cualquier acuerdo en un equilibrio entre obligaciones y derechos; preservar la integridad del mercado único y las cuatro libertades (libertad de movimiento de mercancías, servicios, personas y capitales); y asegurarse de que un no-miembro, no tiene los mismos derechos que un miembro.

Si bien la posición de la UE parece muy clara y sólida, no podemos obviar que hay ciertas líneas de falla que podrían ser explotadas por Gran Bretaña para intentar mejorar su posición negociadora. La primera de ellas, y no poco importante, es que hay miembros

⁵ After Brexit, Rand Europe, disponible en <https://www.rand.org/randeurope/research/projects/brexit-economic-implications.html>

que pertenecen a la zona euro y otros que no. Por otro lado, hay países que son contribuidores netos al presupuesto de la Unión, mientras otros son receptores netos del mismo. También hay intereses divergentes que podríamos localizar regionalmente. Así, por un lado estarían los países del norte que desean preservar al máximo posible la libertad de mercancías, mientras tratan de atraer para sí la industria financiera basada en Londres. Frente a estos, se situarían los países del sur, que buscarían fijar unos acuerdos financieros lo más altos posibles para preservar las políticas de pesca y agricultura subvencionadas. Por último, estarían los países del este, uno de cuyos objetivos fundamentales es garantizar la protección de sus ciudadanos que han emigrado y trabajan en suelo británico.

Así pues, Bruselas debe preocuparse por preservar la unidad de sus miembros durante el largo proceso de negociación, ya que, una posibilidad podría ser que GB intentara negociar con los diferentes grupos por separado, intentando así mejorar sus resultados.

Pero este cuadro no estaría completo sin analizar los intereses de un tercer actor, EEUU. A pesar del apoyo inicial, más emocional que racional, que el Brexit recibió del presidente Trump, las expectativas actuales apuntan a que en general tendrá un impacto negativo. En primer lugar, EEUU perderá el principal valedor de sus intereses y puntos de vista en las decisiones que se tomen en los órganos políticos de la Unión (el Consejo, la Comisión, el Parlamento y el Servicio Exterior). Por otro lado, la salida británica podría afectar la política de la UE con respecto a las sanciones sobre Rusia, donde los intereses no son homogéneos entre los Estados miembro.

Tampoco podemos despreciar el efecto que la más que previsible caída económica tendrá sobre el presupuesto de defensa de GB, principal y más cercano aliado norteamericano, cuyas fuerzas podrían perder capacidad operativa para cooperar con las fuerzas estadounidenses. Además, dichos recortes afectarían a su vez a la compra de material militar, que Londres tendría que posponer o suspender, con el consiguiente perjuicio para la industria de EEUU.

Por otro lado, las firmas financieras estadounidenses podrían tener que desplazarse desde Londres a territorio comunitario, para evitar perder el acceso a sus mercados, con el consiguiente gasto económico que ese conllevaría. Quizás el mayor impacto económico sería la imposibilidad de influir sobre la política económica de la UE, en la cual GB ha sido siempre un firme defensor de una mayor libertad de mercado. Su salida

de la Unión podría dar más peso a voces más proteccionistas, lo que iría en contra de los intereses de Washington.

Así pues, el impacto sobre EEUU en los campos político, geoestratégico y económico no sería despreciable.

El impacto inmediato del anuncio del Brexit

Todos los analistas en instituciones coinciden en que el impacto a largo plazo del Brexit resulta prácticamente imposible de establecer, al menos en el momento de redactar este estudio. Pero lo que sí sabemos es el impacto muy negativo y cuasi instantáneo que produjo el resultado del referéndum.

En primer lugar hay que decir que la primera brecha se abrió entre la población británica, ya que el voto fue desigual según los territorios, pero incluso en los que ganó el “sí”, este no recibió un apoyo aplastante. Así, el gran Londres votó a favor con un 59,9%, Escocia con un 62%, Irlanda con un 55,7% y tan solo en Gibraltar el voto fue mayoritariamente a favor de la permanencia en la UE con un asertivo 83,6%.

Por otro lado, el “FTSE 100” (lista que agrupa las 100 compañías mejor valoradas de GB) perdió 120.000 millones de libras en un solo día, retrocediendo la libra esterlina 31 años en su paridad con respecto al dólar, forzando al Banco de Inglaterra a un recorte record en la tasa de interés del 0.25 por ciento. Los mercados de la Eurozona sufrieron igualmente, con pérdidas del 6.8 % en Alemania y del 12.5 en Italia y España (por citar algunos), creando una gran incertidumbre en inversores y negocios.

Además, se produjo la caída del PM británico, David Cameron, que fue sustituido por Theresa May, en medio de agrios debates en Escocia e Irlanda del Norte, regiones que votaron a favor de la permanencia.

En el lado europeo, el Brexit provocó otra sacudida que a punto estuvo de provocar serias consecuencias, cuando las encuestas parecía que apuntaban hacia el crecimiento y posible dominio de partidos euroescépticos de extrema derecha en Holanda, Austria, Alemania, Suecia y Francia.

En cualquier caso, se produjo un periodo de aturdimiento, del que parece que se está resurgiendo con el deseo de impulsar el proyecto europeo, empleando para ello un motor que hasta ahora había resultado infrutilizado: la PCSD. Sorprendente, ya que la trayectoria seguida por la UE en los asuntos relativos a la misma, no fueron determinantes a la hora de decidir el voto en el referéndum británico (a pesar de que fueron un área importante de debate durante la campaña del mismo), sino los relativos a economía, soberanía, e inmigración (especialmente este último).

¿Un nuevo impulso en la PCSD?

No es escaso el número de analistas de la UE que consideran el Brexit como una oportunidad para progresar en los campos de la seguridad y la defensa, dado el papel reticente que en los mismos ha jugado tradicionalmente la administración londinense.

La defensa ha emergido como un tema central entre los líderes europeos para apuntalar la relevancia y vitalidad del proyecto europeo⁶. El lunes siguiente al referéndum los ministros de exteriores de Francia y Alemania lanzaron una propuesta conjunta en favor de un Paquete de Seguridad y Defensa, para que los Consejos Europeos fueran renombrados “Consejos de Seguridad Europeos”, en los que se trataran asuntos de seguridad y defensa. También apoyaron la creación de una cadena de mando de la UE. Al mes siguiente Alemania lanzó su Libro Blanco sobre Defensa, llamando a una mayor integración de las capacidades militares y las industrias de defensa. A finales de septiembre el Primer Ministro francés Emmanuel Macron lanzó un discurso en el que detallaba un ambicioso plan para avanzar en la integración europea⁷.

Además, la aprobación y puesta en marcha de la nueva Estrategia Global de la Unión Europea ha impulsado la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, la denominada “bella durmiente” de la PCSD), la financiación de la industria de defensa y ha propiciado la creación de nuevas estructuras civiles y militares para la mejor gestión y coordinación de operaciones y misiones de la UE.

⁶ Discurso de Michel Barnier en la Conferencia de Seguridad de Berlín, el 29 de noviembre 2017, disponible en <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/11/29/remarks-by-president-donald-tusk-opening-the-5th-african-union-european-union-summit-in-abadjan/>

⁷ <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>

Por un lado, la denominada PESCO (de sus siglas en inglés, Permanent Structured Cooperation), es un conjunto normativo que enmarca un mecanismo de cooperación institucionalizado voluntario, flexible e inclusivo en materia de defensa, mediante el cual aquellos Estados miembro que cumpliendo criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos vinculantes, puedan avanzar más rápido y de manera más estrecha en el desarrollo de capacidades militares. Sus objetivos fundamentales y últimos son impulsar la integración en materia de defensa y reforzar la autonomía estratégica de la Unión Europea en las áreas de inversión de defensa, desarrollo de capacidades y disponibilidad operativa.

En cuanto a las estructuras militares, la creación de la Capacidad Militar de Planeamiento y Conducción (MPCC, de sus siglas en inglés, Military Planning and Conduct Capability) que, inmersa en el Estado Mayor de la Unión Europea, se encarga de las misiones militares no-ejecutivas. Además, se ha iniciado el estudio para ampliar la financiación común de las operaciones militares que abarca el denominado mecanismo Athena.

Relativo a las estructuras civiles, la creación de la División de Prevención de Conflictos dentro del Servicio Exterior de la Unión Europea (PRISM, de sus siglas en inglés, Prevention of Conflicts, Rule of Law, Security Sector Reform, Integrated Approach, Stabilization & Mediation), encargada de coordinar todo cuanto su extensa denominación indica y la de la Célula de Coordinación y Apoyo Conjunta (JSCC de sus siglas en inglés, Joint Support Coord. Cell) que se encarga de la coordinación entre las operaciones y misiones civiles y militares.

No podemos olvidar las iniciativas en el campo de la financiación, con el Fondo Europeo de Defensa, que está compuesto a su vez de dos programas. Por un lado el programa de Investigación Europeo de Defensa (European Defence Research) destinado a estimular la investigación en el campo de la defensa. Por otro lado el Programa de Desarrollo Industrial de Defensa Europeo (European Defence Industrial Programme) para la cofinanciación de capacidades militares de defensa conjuntas. Todo ello enmarcado en el Plan de Acción Europeo de Defensa⁸.

⁸ Alfredo Vazquez Ramos “¿El retorno de Europa?”, http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO109-2017_Retorno_Europa_A.VazquezRamos.pdf

En definitiva, un conjunto de iniciativas y estructuras que desean impulsar la PCSD. Pero todas estas iniciativas y nuevas estructuras no son el objeto de nuestro estudio, que es analizar el alcance del Brexit en los campos de la seguridad y la defensa de la Unión.

Pero hay que tener en cuenta que no toda la culpa de la falta de progreso en la PCSD puede recaer sobre las espaldas británicas, ya que también habría que atribuírselo a la falta de voluntad política de los Estados miembro de la Unión. En primer lugar, entre “Los 27” hay una gran diferencia respecto a la voluntad de emplear la fuerza militar, con países muy reticentes a ello (como Suecia), mientras otros son mucho más entusiastas (como Francia). En segundo lugar, la visión sobre la seguridad de algunos Estados miembro podría calificarse de “parroquiana”, interesados sólo en los problemas de su entorno inmediato, sin querer ver que las amenazas a uno, suponen amenazas para todos. En tercer lugar, existe una persistente falta de adecuación de presupuestos en recursos militares, exacerbada por el hecho de que junto a capacidades redundantes que todos poseen, existen nichos de capacidades no cubiertos por ninguno. Todos estos problemas no se van a desvanecer sin más, tras la salida británica.

El impacto del Brexit en el campo de la Defensa

Líderes a ambos lados del Canal, apoyados por sus legiones de analistas y técnicos, están ahora mismo trabajando duramente para definir los términos de la negociación del Brexit. El grado satisfactorio o no, de los resultados dependerá de la efectividad de las estrategias negociadoras empleadas por ambas partes, pero también de factores exógenos (como eventos inesperados o coyunturas políticas nacionales) fuera del control de los actores negociadores.

El impacto que el Brexit pudiera tener sobre áreas supranacionales como el comercio, el mercado, o la política migratoria, se sentirá mucho menos en el campo del defensa, debido fundamentalmente a que en este último dominio, los actores principales son las naciones-estado, que no han cedido un ápice de soberanía, y que la han encaminado fundamentalmente mediante la colaboración intergubernamental.

No cabe duda de que Gran Bretaña continuará trabajando con sus aliados europeos estrechamente a través de foros bilaterales, regionales (OTAN, OCCAR, OSCE) e internacionales (ONU), permaneciendo como actor global, capaz de proyectar una combinación de poder “blando” y “duro”, al menos en un futuro a corto y medio plazo. Algunos analistas británicos aseguran que GB puede y debe seguir contribuyendo a la PCSD⁹ y su PM, en la carta dirigida a Donald Tusk (presidente del Consejo Europeo) que iniciaba el Brexit, decía textualmente en su primer párrafo “*estamos dejando la UE pero no estamos abandonando Europa*”, y en párrafos posteriores se menciona hasta cinco veces la esperanza y el deseo de disfrutar de “*un partenariado profundo y especial*” con la UE en asuntos económicos y de seguridad¹⁰.

No podemos olvidar que la retirada de GB reducirá en términos netos la capacidad de la UE como actor de seguridad en la escena internacional, lo que podría afectar a la credibilidad de esta última y a sus ambiciones globales (Londres es el mayor presupuesto de defensa de Europa¹¹ y tiene capacidad nuclear militar, lo que la convierte en la mayor potencia militar de la OTAN, tras Estados Unidos, además de ser miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU).

Pero la contribución neta de GB a las misiones y operaciones de la Unión ha sido bastante escasa, simbólica podríamos decir, aportando un número muy reducido de personal y medios. En comparación, la participación de España es muy superior en número y proporción, con unos 500 efectivos humanos de media, mientras que la británica afirma ser de unos 150¹², de los cuales gran parte están dedicados al Cuartel General Operacional (OHQ), que situado en Northwood (Inglaterra) y financiado por la UE, lidera la operación Atalanta contra la piratería en las costas de Somalia. En dicha operación, GB no ha aportado nunca ningún navío, detentando sin embargo el puesto de Comandante de la operación, quien informa directamente al Comité Político y de Seguridad de la Unión. Máxima visibilidad con participación y coste mínimos. Por otro

⁹ Nick Wright, disponible en <http://www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/leaning-in-or-stepping-back-british-strategy-towards-csdp-post-brexit/>

¹⁰

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/604079/Prime_Ministers_letter_to_European_Council_President_Donald_Tusk.pdf

¹¹ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/7/70/Total_general_government_expenditure_by_function%2C_2015_%28%25_of_GDP%29_03032017.png

¹² <https://www.gov.uk/government/publications/foreign-policy-defence-and-development-a-future-partnership-paper>, pag 10.

lado, hay que reconocer que la participación británica en los Grupos de Combate ha sido siempre decidida desde el comienzo de la iniciativa y proporcional a su potencial; pero estos, nunca se han empleado.

Sin embargo, el Brexit podría ser una oportunidad para la UE, una vez desaparecido el freno británico en asuntos de defensa, por su tradicional oposición a que las iniciativas europeas pudieran duplicar o afectar negativamente las de la OTAN.

Por un lado, podría ser un catalizador que favoreciera la integración en defensa, como ya se ha visto con la aprobación de una capacidad de planeamiento permanente dentro del Estado Mayor Militar de la UE o en la reciente aprobación del aumento del presupuesto de la Agencia Europea de Defensa (EDA) en un millón y medio de euros.

Por otro lado, el Brexit pudiera ser una oportunidad para reformar el modelo de cooperación con la OTAN a través del “pilar europeo”, con un bloque más coherente dentro de la Alianza, aunque esta posibilidad no parece muy factible, ya que en el seno de la UE cohabitan culturas estratégicas diferentes y divergentes. Así, hay países como Francia, Italia y España que desean aumentar el foco de atención en el “caldero africano”, otros se sienten principalmente amenazados por una Rusia más asertiva, especialmente aquellos que están cerca de sus fronteras, y otros focalizan su atención en la inmigración ilegal.

Ya hemos dicho que con la salida británica de la Unión, esta pudiera perder un interlocutor de primera mano con Estados Unidos, aunque esta situación se podría mirar al revés, ya que sería Londres la que perdería un elemento de su “relación especial” con Washington, al perder su poder de influencia sobre la política de seguridad europea¹³. Por otro lado, Norteamérica tiene suficientes incentivos estratégicos (en términos de estabilidad regional y orden global) como para desear minimizar las consecuencias negativas que el Brexit pudiera imponer en sus relaciones con sus aliados europeos, lo que abundaría en la posible pérdida de influencia de Gran Bretaña.

El Brexit supondría un desafío especial para Francia en el campo de la defensa, que podría obligar a esta a posicionarse entre su deseo de profundizar en sus relaciones bilaterales con Gran Bretaña (París es con mucho quien ha establecido mayores

¹³ James K. Wither “A Secure Brexit? UK Security and Defense and the Decision to Leave the European Union”, George C. Marshall European Center For Security Studies.

relaciones bilaterales con Londres, a través de los tratados de Lancaster House), su interés por desalentar sus euroescépticos mediante una mayor integración en defensa europea y sus compromisos con la OTAN, en la que podría remplazar a Londres como puente con Estados Unidos y primera potencia militar de la UE. En este último aspecto, el Brexit representaría también una oportunidad para Francia.

El vacío que dejará Londres se hará sentir en las instituciones europeas (empezando por la EDA) donde su contrapeso desaparecerá, dejando un espacio que deber ser ocupado por Alemania, Francia, Italia y España fundamentalmente, además de los demás países, que deberán rediseñar sus estrategias para maximizar su influencia dentro de las mismas.

Por todo lo dicho anteriormente, no parece que el Brexit vaya a tener un impacto determinante sobre la PCSD de la UE. Está por ver si el resultado podría ser una UE más asertiva, coherente y capaz en asuntos de defensa, que neutralizase la posible pérdida de credibilidad antes mencionada por la pérdida de las capacidades británicas.

Impacto sobre la OTAN

La OTAN tampoco estaría a salvo de efectos colaterales. Un ejemplo inmediato del impacto del Brexit sobre las relaciones entre la UE y la OTAN es precisamente el puesto de DSACEUR (Deputy Commander Allied Command Europe), que ocupado alternativamente por un británico y un alemán, es el Comandante de la Operación Althea, operación de la UE en Bosnia i Herzegovina, en la que la OTAN presta su capacidad de planeamiento. En los acuerdos “Berlín +” se acordó así, precisamente porque el DSACEUR sería siempre un ciudadano de la UE. El Brexit podría implicar la necesidad de un Comandante de Althea diferente del DSACEUR, con el consiguiente embarazo.

En el medio y largo plazo, podría producirse una división entre los aliados con diferentes sensibilidades, con Estados Unidos, GB y Canadá en el lado más atlantista, y Francia, Alemania, Italia y España en el más europeísta. En este mismo sentido, cabe preguntarse qué impacto tendrá el Brexit en las relaciones UE-OTAN por el asunto de Chipre, país miembro de la UE y aliado fraterno de Grecia, quienes sostienen un secular enfrentamiento con Turquía, miembro de la OTAN.

No podemos olvidar el caso de Polonia, que viene sosteniendo una pugna con las instituciones de Bruselas sobre posibles comportamientos antidemocráticos del gobierno polaco (el Parlamento Europeo expresó su preocupación sobre “*el peligro a la democracia, derechos humanos y el imperio de la ley*” en Polonia¹⁴). También Hungría parece estar en una deriva similar de enfrentamiento con Bruselas. Esto colocaría las actuales administraciones polaca y húngara en una posición donde pudieran preferir una relación menos problemática con la OTAN (Polonia ya recibió el apoyo explícito del presidente Trump durante su visita a ese país) en detrimento de la PCSD de la “incómoda” UE.

Por otro lado, la búsqueda de GB de acuerdos de seguridad bilaterales, como los que ya están vigentes o en desarrollo con Alemania, Francia, Polonia o los Países Bálticos pudiera tener su impacto favorable sobre el “Pilar Europeo” de la Alianza, lo que a su vez pudiera redundar positivamente sobre la PCSD.

El impacto del Brexit en el campo de la Seguridad

Si bien el papel desempeñado por Londres en lo relativo al avance en política de defensa europea ha sido tradicionalmente de freno, su papel en el campo de la seguridad ha sido bastante más activo y determinante. Es este un campo donde se dan desafíos y amenazas en las áreas de terrorismo, ciberespacio, crimen organizado, inmigración ilegal, etc, que no van a esperar a que las negociaciones del Brexit finalicen.

Así como los riesgos y amenazas en defensa son potenciales, los riesgos y amenazas en el campo de la seguridad son patentes, inmediatos, están en aumento, y su potencial impacto sobre nuestras sociedades podría tener unos costes demasiado altos como para que queden insatisfactoriamente cubiertos, aunque sea transitoriamente, debido al Brexit.

En este campo se puede afirmar que, dado que los intereses de ambos coinciden casi plenamente, las relaciones bilaterales y multilaterales han crecido exponencialmente al amparo del paraguas europeo.

¹⁴ Resolución del Parlamento Europeo de 15 de noviembre de 2017, disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0442&format=XML&language=EN>

En el campo puramente policial (fundamental en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, entre otros áreas), la pérdida de su contribución sustancial a EUROPOL (cuyo director ha sido británico desde 2009) le impediría acceder las bases de datos de seguridad, amén de no poder liderar operaciones. GB debería negociar cuanto antes su estatuto de participación en condiciones similares a Canadá o Noruega. El Brexit también supondría su salida de mecanismos de seguridad como la Orden de Arresto Europea, EUROJUST, el Sistema de Información Schengen y la Red Judicial Europea, todas ellas especialmente útiles para combatir a delincuentes, criminales y terroristas a través de las fronteras de la Unión.

La seguridad energética podría ser un campo que se resintiera del Brexit, al disminuir o incluso desaparecer la posición coordinada que hasta ahora ambos actores habían mantenido para evitar la competitividad por los recursos.

También podría haber un impacto negativo en términos medioambientales, ya que el Brexit podría rebajar los estándares británicos, al salir del exigente ámbito de la legislación y ayudas europeas, lo que tendría sus efectos negativos sobre la resiliencia y la seguridad (en 2007 GB recibió 162 millones de euros para prevenir y recuperarse de los daños producidos por inundaciones).

Dado el impacto que sobre la seguridad tienen las ayudas al desarrollo, no podemos olvidar que en este campo el Brexit supondrá una reducción del presupuesto de la UE de un 10 %, más de mil millones de euros, lo que sin duda tendrá sus efectos negativos en el vecindario europeo, especialmente en su flanco sur, tradicional preocupación de España.

Por último, un aspecto ya mencionado y que podría sufrir también consecuencias negativas es el régimen de sanciones aplicado por la Unión (Rusia, Venezuela o Irán), uno de cuyos principales impulsores ha sido siempre GB. La salida de esta, podría fortalecer aquellos que prefieren “relajar” el citado régimen por razones políticas y/o económicas (Alemania, Hungría, Grecia, ...)

Posibles mecanismos de cooperación entre Londres y Bruselas

El Brexit ha espoliado el inicio de debates sobre las posibles formas de cooperación entre la UE y Gran Bretaña. Una de las posibilidades en estudio sería el diseño de un

modelo “UE27+1” que permitiera continuar involucrando a Londres en algunas deliberaciones a través del Consejo de Asuntos Exteriores, con voz pero sin voto.

Otra posibilidad podría ser a través del mecanismo de la PESCO, que permitiría su participación caso por caso en proyectos en los que Londres estuviera interesada. También se ha mencionado la posibilidad de crear una especie de “Schengen para la defensa” ad-hoc y flexible, o incluso un “Berlin + 2.0” para permitir su participación en operaciones y misiones de la Unión.

En este sentido, los analistas británicos piensan que los acuerdos de “Lancaster House” de 2010 entre Francia y Gran Bretaña, que afirman una dependencia mutua en la que los intereses vitales de una parte no pueden ser amenazados sin que los intereses vitales de la otra parte se vean amenazados también, podrían aplicarse fácilmente a la UE¹⁵. Así también lo asume Theresa May en su carta a Donald Tusk, anunciando la retirada británica de la Unión¹⁶.

También se podrían intentar modelos de cooperación como los diseñados para Noruega, Suiza, Canadá o Turquía. Aunque esos tipos de cooperación han sido diseñados para estados cuyo modelo económico, militar y de seguridad es mucho más modesto que el británico, por lo que no encajarían muy bien en la relación Londres-Bruselas, aunque podrían proporcionar soluciones temporales mientras el paisaje pos-Brexit se despeja.

Todo este tipo de propuestas tendrían como objetivo final la creación de nuevos marcos de cooperación transnacional y multiinstitucional en asuntos tan complejos como la defensa colectiva, el terrorismo, o la crisis migratoria, pero podrían ahondar más en la idea de una UE a varias velocidades, lo que minaría la imagen de unidad y solidez que la UE desea mostrar tras el Brexit. En cualquier caso, tanto Londres como Bruselas comparten un fuerte incentivo para desarrollar nuevos acuerdos institucionales, compromisos y mecanismos, que faciliten la cooperación tras el divorcio, a pesar de que las negociaciones políticas en asuntos como el mercado único, o el principio de libertad de circulación, pudieran envenenar dichos intentos.

¹⁵ <https://www.rand.org/randeurope/research/projects/defence-and-security-after-brexit.html>.

¹⁶

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/604079/Prime_Ministers_letter_to_European_Council_President_Donald_Tusk.pdf, pag 6.

Hay que tener en cuenta también que la percepción de los países europeos sobre la importancia de un partenariado con Gran Bretaña en asuntos de seguridad y defensa no es uniforme. Así, Irlanda tendría un interés muy diferente al que tendría Italia o los Países Bálticos. Esto nos indica que forjar un nuevo marco de cooperación con la UE en seguridad y defensa, podría ser aún más laborioso.

De momento, Londres está dejando claro que no veta los pasos hacia adelante que Bruselas está dando en integración de la defensa europea, quizás en un intento por separar estas cuestiones de la posible interferencia de las negociaciones económicas y de otros campos, lo que podría facilitar la definición de una nueva arquitectura de cooperación en materia de seguridad, que redundaría en beneficio de todos.

En cualquier caso y ante el eventual fracaso de cualquier tipo de acuerdo a corto o medio plazo, la cooperación de Gran Bretaña con la UE siempre podría definirse caso por caso, una vez que la primera haya definido qué clase de papel pos-Brexit desea representar en asuntos de seguridad y defensa. En este sentido, Gran Bretaña ha expresado claramente su deseo de desarrollar un marco de cooperación con la UE “*profundo y especial que vaya más allá de los acuerdos existentes para terceros países*”¹⁷.

Hay analistas que opinan que en el largo plazo el Brexit podría suponer que Gran Bretaña siguiera un camino divergente al no estar sujeta a la imposición de normas en asuntos como adquisición de capacidades de defensa o ciberseguridad¹⁸, pero se estima que estas potenciales divergencias serían atemperadas por su pertenencia a la OTAN, obligada a una moderada convergencia con la UE, aunque solo sea porque veintiuno de sus Estados miembro, lo seguirán siendo de la UE.

En el momento de realizar este estudio, el Presidente del Consejo (Donald Tusk) ha afirmado que para la próxima cumbre europea de marzo de 2018, presentará su borrador de guía para el futuro marco de relación entre GB y la UE “esté preparada GB o no”, lo que no presagia un clima especialmente cordial¹⁹.

¹⁷ <https://www.gov.uk/government/publications/foreign-policy-defence-and-development-a-future-partnership-paper>, pag 2.

¹⁸ <https://www.rand.org/randeurope/research/projects/defence-and-security-after-brexit.html>

¹⁹ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/02/23/remarks-by-president-donald-tusk-following-the-informal-meeting-of-the-27-heads-of-state-or-government-on-23-february-2018/>

En cualquier caso, cuanto más tiempo dediquemos a resolver los desafíos del Brexit, menos tiempo dedicaremos a focalizar nuestros esfuerzos en aumentar nuestra capacidad para hacer frente a las potenciales amenazas que nos acechan, o a los “cisnes negros” que pudieran producirse, algo que nuestros potenciales adversarios pudieran aprovechar.

CONCLUSIONES

La decisión de GB de abandonar la UE ha creado una serie de desafíos y problemas. Entre ellos y no el menor, es el relativo a como se deberán reconfigurar las relaciones de cooperación en los campos de seguridad y defensa, que podrían verse afectados por las negociaciones en el ámbito económico-comercial, donde los intereses de ambos actores no son tan coincidentes.

Los efectos del Brexit (todavía sujetos un amplio grado de incertidumbre a medio y largo plazo) probablemente presentarán más desafíos inmediatos prácticos en el campo de la seguridad que en el de la defensa, dado que en esta última la participación británica ha sido simbólica. Esto sugiere que, en beneficio de ambas partes (GB y la UE) probablemente sea más urgente desarrollar marcos de cooperación en el campo de la seguridad (intercambio de inteligencia, ciberespacio, terrorismo, crimen organizado, inmigración ilegal, amenaza híbrida...)

Existen varios modelos de cooperación que Bruselas y Londres podrían adoptar tras el Brexit, que junto a los intereses, la confianza mutua y los fuertes lazos existentes, deberían propiciar un escenario favorable para ambas partes, ya que la nueva arquitectura post-Brexit no partiría de cero. La cooperación entre Londres y Bruselas en seguridad y defensa podría ser una de las áreas más fructíferas, si se enfocara de una manera constructiva y no sufriera efectos negativos desde otros ámbitos.

Por otra parte, se estima que el Brexit podría ser un catalizador de la integración de la UE en el campo de la defensa, avanzando hacia la deseada “autonomía estratégica” que neutralizaría el posible descenso de credibilidad europea por la pérdida de las capacidades británicas.

Pero también pudiera ocurrir que todo el impulso reciente en asuntos de defensa acabase siendo más retórico que práctico (tentación constante en el ámbito político respecto a los compromisos en materia de defensa), lo que produciría el efecto contrario al anterior.

No podemos olvidar que, más allá del Brexit, la falta de voluntad política de los Estados miembro y sus diferentes coyunturas políticas, intereses y ópticas geopolíticas, no se van a solucionar por el simple hecho de que “el freno británico” haya desaparecido. En este sentido, cabe pensar que la cooperación en seguridad y defensa dentro de la UE, será probablemente impulsada más por la convergencia de los intereses nacionales, que por la idea de la imprescindible solidaridad compartida entre sus Estados miembro.

Así pues, la UE sin GB seguirá teniendo que hacer frente a las tradicionales dificultades que imponen las diferentes y divergentes culturas estratégicas, priorización de las amenazas, presupuestos de defensa y capacidades militares de sus Estados miembro. El desafío es pues, lograr que la salida británica no impida la cooperación posterior de GB con la UE en seguridad y defensa. Una cooperación que, como desea GB, sea “*profunda y especial que vaya más allá de los acuerdos existentes para otros terceros países*”. De no ser así, todos saldríamos perdiendo.

i

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

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